

**Ministerul Fondurilor Europene**

**Acord cadru pentru evaluarea instrumentelor structurale în perioada 2011-2015**

**Lot 1 – Evaluări, Contract subsecvent nr. 5 / 23 / 07.03.2013**

***„Evaluarea ex-ante***

***a Acordului de Parteneriat 2014-2020”***

 **Al doilea raport intermediar de evaluare privind**

 **capacitatea administrativă a autorităților și**

 **beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă**

 **a fondurilor CSC**

 17 Aprilie 2015

Valoarea contractului: 1,342,050.00 lei fara TVA
Durata contractului: 21 luni, 3 săptămâni și 4 zile, de la 07.03.2013 până la 31.12.2014

**Informaţii legate de document**

**Data:** 17 Aprilie 2015

**Versiune:** 1.1

Status (*draft* / în curs de avizare / aprobat):Final

**Lista modificărilor documentului**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Versiune** | **Dată** | **Cuprinsul modificării**  |
| 1.0 | 24.12.2014 | Proiect transmis pentru aprobarea Comitetului de Coordonare a Evaluării |
| 1.1 | 17.04.2015 | Versiunea finală inclusiv comentariile factorilor interesaţi și aprobarea Comitetului de Coordonare de Evaluare |

Autori

|  |
| --- |
| **Ecorys Nederland BV în asociere cu LIDEEA Development Actions SRL** |
| Mark BARRETT | *Team Leader*  |  |
| Liliana LUCACIU | Expert |  |

**Al doilea raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităţilor şi beneficiarior de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC**

Ministerul Fondurilor Europene, România

Bucureşti, 17.04.2015

Despre Ecorys

În Ecorys ne propunem ca prin munca pe care o facem să aducem societăţii beneficii reale. Oferim cercetare, consultanţă şi management de proiect, specializate în dezvoltare economică, socială şi spaţială. Concentrându-ne pe o problematică complexă de piaţă, politici şi management, oferim clienţilor noştri – din sectorul public, privat şi non-profit din întreaga lume – o perspectivă unică şi soluţii de înaltă valoare. Remarcabilul istoric al Ecorys se întinde pe mai mult de 80 de ani. Experienţa noastră acoperă domenii ca economia şi competitivitatea; regiunile, oraşele şi imobiliarele; energia şi apa; transportul şi mobilitatea; politica socială; educaţia, sănătatea şi administraţia. Noi punem preţ pe independenţa, integritatea şi parteneriatele noastre. Echipa noastră include experţi dedicaţi din mediul academic şi din consultanţă, care au în comun cele mai bune practici atât în cadrul companiei noastre cât şi cu partenerii noştri pe plan internaţional.

Ecorys Olanda are o politică activă de responsabilitate socială (CSR) şi este certificată ISO 14001 (standardul internaţional pentru sistemele de management de mediu). Obiectivele noastre de sustenabilitate sunt traduse în politica noastră de companie şi în măsuri practice pentru oameni, pentru planetă şi pentru profit, cum ar fi utilizarea 100% a unui tarif de energie electrică verde, cumpărarea/compensarea emisiilor de carbon pentru toate zborurile noastre, stimularea personalului pentru folosirea transportul public şi imprimarea pe hârtie certificată FSC sau PEFC. Din 2007, acţiunile noastre ne-au redus emisiile de carbon cu un procent estimat de 80%.

ECORYS Nederland BV

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

P.O. Box 4175

3006 AD Rotterdam

The Netherlands

Telefon: +31 (0)10 453 88 00

Fax: +31 (0)10 453 07 68

Email: netherlands@ecorys.com

Nr. Registru: 24316726

**Website: www.ecorys.nl**

Ecorys Region, Strategy & Entrepreneurship

Telefon: +31 (0)10 453 87 99

Fax: +31 (0)10 453 86 50

Cuprins

1 SUMAR EXECUTIV 7

2 Introducere 13

2.1 Cadrul general şi contextul 13

2.2 Evaluabilitatea capacităţii administrative a beneficiarilor şi a autorităţilor 13

3 Abordare şi metodologie 17

3.1 Metodologia adoptată pentru a doua evaluare 17

3.2 Metode utilizate pentru actualizarea evaluării 17

4 Analiza capacităţii administrative a autorităţilor 20

4.1 Analiză şi constatări – Structuri 20

4.1.1 Constatările şi concluziile evaluării 2013 – Structuri 20

4.1.2 Actualizarea evaluării 2014 – Structuri 25

4.2 Analiză şi constatări – Resurse Umane 28

4.2.1 Evaluarea din 2013 – Resursele Umane ale autorităţilor 28

4.2.2 Actualizarea evaluării 2014 –Resursele Umane ale autorităţilor 32

4.3 Analiză şi constatări – Sisteme şi Instrumente 34

4.3.1 Evaluarea din 2013 – Sisteme şi Instrumente 34

4.3.2 Actualizarea evaluării 2014 – Sisteme şi Instrumente 37

4.4 Analiza şi concluziile cu privire la alţi factori orizontali care influenţează capacitatea administrativă a autorităţilor 39

4.5 Concluzii şi recomandări privind capacitatea administrativă a autorităţilor 40

4.5.1 Concluzii privind capacitatea administrativă a autorităţilor 40

4.5.2 Diagrama radar a capacităţii administrative în 2014, comparativ cu 2013 47

4.5.3 Indexul capacităţii administrative 51

5 Analiza capacităţii administrative a beneficiarilor 61

5.1 Colectarea de date şi informaţii privind capacitatea administrativă a beneficiarilor 61

5.2 Analiză şi rezultate 63

5.2.1 Capacitatea de gestionare a proiectelor 64

5.2.2 Capacitatea de a mobiliza şi a folosi eficient resursele umane 69

5.2.3 Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare 71

5.2.4 Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor 73

5.3 Concluzii şi recomandări privind capacitatea administrativă a beneficiarilor - actualizare 76

 ANEXE :

|  |  |
| --- | --- |
| Anexa 1 | Metodologia de evaluare utilizată pentru evaluare (2013) |
| Anexa 2 | Documente consultate în timpul activității de cercetare de birou privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor |
| Anexa 3 | Chestionarul pentru evaluarea capacității administrative a autorităților |
| Anexa 4 | Lista de verificare pentru Întrebarea II - Capacitatea administrativă a autorităților |
| Anexa 5 | Rezultatele sondajului, pentru cel de-al doilea raport de evaluare a capacităţii administrative pentru AP 2014-2020 |
| Anexa 6 | Baza de date a capacității administrative actualizată |
| Anexa 7 | Membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării |
| Anexa 8 | Sinteza comentariilor factorilor interesaţi  |
| Anexa 9 | Corespondența dintre recomandări, concluziil și constatări, inclusiv structurile responsabile |

Lista acronimelor

|  |  |
| --- | --- |
| **Acronim** | **Denumire** |
| **AA** | Autoritatea de Audit |
| **ACIS** | Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale |
| **ACP** | Autoritatea de Certificare şi Plată |
| **AM** | Autoritatea de Management |
| **ANCS** | Agenţia Naţională pentru Cercetare Ştiinţifică |
| **ANR** | Agenţia Naţională pentru Romi |
| **AFIR** | Agenţia pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale  |
| **APIA** | Agenţia de Plăţi pentru Intervenţii în Agricultură |
| **BEI** | Banca Europeană de Investiţii |
| **BERD** | Banca Europeană pentru Dezvoltare Regională |
| **CC** | Comitet Consultativ |
| **AC** | Acord Cadru |
| **CdS** | Caiet de Sarcini |
| **CE** | Comisia Europeană |
| **CIAP** | Comitetul Inter-instituţional pentru Acordul de Parteneriat |
| **CSC** | Cadrul Strategic Comun |
| **CSNR** | Cadrul Strategic Naţional de Referinţă |
| **CTE** | Cooperare Teritorială Europeană |
| **DLAF** | Departamentul pentru Lupta Antifraudă |
| **FC** | Fond de Coeziune |
| **FEADR** | Fondul European pentru Agricultură şi Dezvoltare Rurală |
| **FEAMP** | Fondul European pentru Afaceri Maritime şi Pescuit |
| **FEDR** | Fondul European de Dezvoltare Regională |
| **FR** | Raport Final |
| **FSE** | Fondul Social European |
| **GL** | Grupuri de lucru |
| **HG** | Hotărâre de Guvern |
| **Î** | Întrebare de evaluare |
| **IS** | Instrumente Structurale |
| **L** | Luna |
| **MDRAP** | Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice |
| **ME** | Ministerul Economiei |
| **MEN** | Ministerul Educaţiei Naţionale |
| **Meuro** | Milioane de euro |
| **MFE** | Ministerul Fondurilor Europene |
| **MMFPSPV** | Ministerul Muncii, Familiei, Protecţiei Sociale şi Persoanelor Vârstnice |
| **OI** | Organism Intermediar |
| **AP** | Acord de Parteneriat |
| **PAC** | Politica Agricolă Comună |
| **PCP** | Politica Comună în domeniul Pescuitului |
| **PNDR** | Programul Naţional de Dezvoltare Regională |
| **PO** | Program Operaţional |
| **POAT** | Programul Operaţional Asistenţă Tehnică |
| **PODCA** | Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative |
| **POP** | Programul Operaţional pentru Pescuit |
| **POCA** | Programul Operaţional Capacitate Administrativă |
| **POCU** | Programul Operaţional Capital Uman |
| **POR** | Programul Operaţional Regional |
| **POS CCE** | Programul Operaţional Sectorial Creşterea Competitivităţii Economiei |
| **POS DRU** | Programul Operaţional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane |
| **POS M** | Programul Operaţional Sectorial Mediu |
| **POS T** | Programul Operaţional Sectorial de Transport |
| **RAI** | Raport Anual de Implementare |
| **RDC** | Regulamentul privind Dispoziţiile Comune |
| **RE** | Raport de Evaluare |
| **RI** | Raport Iniţial |
| **RL** | Raport lunar |
| **ROF** | Regulamentul pentru organizare şi funcţionare (regulamente interne) |
| **SMIS** | Sistemul de Management al Informaţiei |
| **DGAPE** | Direcția Generală de Analiză, Programare şi Evaluare |
| **UCE din MFE** | Unitatea Centrală de Evaluare  |
| **UE** | Uniunea Europeană |

SUMAR EXECUTIV

***„Capacitatea administrativă limitată reprezintă unul dintre motivele principale de îngrijorare pentru România. Lipsa eficacităţii administraţiei publice din România, împreună cu supra-reglementarea, proceduri împovărătoare şi ineficiente, afectează negativ mediul de afaceri şi capacitatea pentru investiţii publice”***

(Comisia Europeană, 2013)

Capacitatea administrativă insuficientă reprezintă unul dintre principalii factori care contribuie la nivelul redus al absorbţiei în perioada de programare 2007-2013; România a fost în mod constant pe cea mai joasă poziţie în Uniunea Europeană în ceea ce priveşte fondurile structurale, de coeziune şi fondurile pentru pescuit.

În acest context, Ministerul Fondurilor Europene a solicitat o evaluare a capacităţii administrative a instituţiilor responsabile cu gestionarea fondurilor europene ca parte a Evaluării Ex-ante a Acordului de Parteneriat (AP), proiectată în două stadii: (1) o primă evaluare destinată perioadei 2007-2013 pentru a identifica lecţiile învăţate care ar putea fi folosite pentru îmbunătăţirea capacităţii administrative în procesul pregătirii noii perioade de programare şi (2) o actualizare a primei evaluări la finalul procesului de programare pentru perioada 2014-2020, cu scopul de a surprinde progresul.

Evaluarea trebuie să răspundă la întrebarea: „Este capacitatea administrativă a autorităţilor şi a beneficiarilor suficientă pentru o implementare corespunzătoare a fondurilor Cadrului Strategic Comun[[1]](#footnote-2)?

Primele răspunsuri au fost furnizate în luna septembrie 2013, odată cu primul raport privind capacitatea administrativă a autorităţilor şi beneficiarilor, identificând problemele cheie şi punctele slabe care trebuie abordate. În primul raport de evaluare au fost formulate unsprezece recomandări.

Actualizarea prezentă se axează pe progresele înregistrate în ce priveşte îmbunătăţirea capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor în raport cu prima evaluare, pentru a asigura implementarea Programelor Operaţionale 2007-2013 (PO) şi programarea Acordului de Parteneriat şi a Programelor Opreraționale 2014-2020.

**Rezumatul concluziilor privind capacitatea administrativă a autorităţilor şi a beneficiarilor**

Capacitatea administrativă a autorităţilor şi a beneficiarilor reprezintă o provocare serioasă pentru implementarea eficace a Fondurilor Europene Structurale şi de Investiţii. Deşi s-au făcut progrese pe parcursul ultimului an, **sunt încă necesare îmbunătăţiri semnificative**.

În contextul unui mediu în care progresele înregistrate în sectorul public sunt lente şi nesigure, marea provocare pentru autorităţile din România constă în găsirea celor mai adecvate soluţii pentru îmbunătăţirea capacităţii şi performanţei administrative a sistemului responsabil cu gestionarea Fondurilor Europene Structurale şi de Investiţii. În perioada 2007-2013, măsurile de îmbunătăţire a capacităţii administrative a sistemului de gestionare a Fondurilor Europene Structurale şi de Investiţii au fost zădărnicite de deficienţele sistemice ale administraţiei publice.

România se ridică la un nivel bun în ceea ce priveşte **conformitatea formală**, cum ar fi crearea structurilor, formalizarea cooperării, crearea de instrumente şi sisteme, dar **funcţionarea sistemului rămâne în continuare precară**.

C1. Experienţa din perioada programare 2007-2013 indică faptul că, pentru îmbunătăţirea performanţei şi a cooperării inter-instituţionale, autoritatea crescută a structurilor de conducere şi de coordonare, **stabilitatea structurilor organizaţiilor şi întregul cadru** **trebuie asigurat**, cu scopul de a îmbunătăţi performanţa instituţională şi cooperarea inter-instituţională. În 2013, autorităţile române au început un proces de revizuire a cadrului instituţional, adoptând o abordare centralizată cu un rol de gestionare consolidat al Ministerului Fondurilor Europene. Această abordare asigură o coerenţă administrativă mai mare a autorităţilor responsabile cu gestionarea Fondurilor Europene Structurale şi de Investiţii şi implică, în acelaşi timp, provocarea de a avea o bună cooperare cu factorii de decizie şi alţi actori de dezvoltare la nivel central şi regional.

C2. Experienţa 2007-2013 a dovedit că deşi au fost create structuri parteneriale, **capacitatea limitată de gestionare a politicilor publice, instrumente ineficace de comunicare şi de cooperare** se află printre factorii cheie care influenţează negativ participarea eficace a partenerilor la managementul ciclului programelor. Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 s-a confruntat cu dificultăţi în asigurarea cadrului strategic necesar pentru Acordul de Parteneriat şi Programele Operaionale, cu întârzieri în dezvoltarea strategiilor sectoriale necesare şi în respectarea ‚termenelor pentru îndeplinirea condiţionalităţilor ex-ante.

C3. O problemă cheie a sistemului o reprezintă asigurarea resurselor umane adecvate din punct de vedere cantitativ şi calitativ. În mare parte, **funcţia de Resurse Umane se limitează la asigurarea conformităţii cu cerinţele minime** privind desfăşurarea proceselor de Resurse Umane, dar eficacitatea acesteia este redusă. Organizaţiile **nu au o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficace politicile şi practicile de Resurse Umane**, pentru a asigura resursele necesare şi pentru a răspunde cerinţelor de performanţă şi schimbărilor din mediu.

C4. Este necesară alinierea performanţei oamenilor cu performanţa organizaţiei, o trecere de la managementul performanţei bazat pe competenţe la cel „bazat pe rezultate”, cu scopul de a **orienta mai bine eforturile angajaţilor spre obiectivele de performanţă ale Programelor Operaţionale. Sistemul de recompense** trebuie să fie capabil să atragă şi să reţină profesionişti în sistem, precum şi să stimuleze performanţa. Îmbunătăţirile sistemului de recompense întreprinse în 2014 a dus la o atractivitate mai ridicată a locurilor de muncă în sistem şi la o mai mare stabilitate.

C5. Există nevoia de a crea şi de a oferi oportunităţi de formare cu scopul de a asigura competenţele în domenii critice şi de a asigura o dezvoltare continuă a personalului. **Sistemul de formare trebuie consolidat** folosind bunele practici anterioare, cum ar fi mecanismul de instruire gestionat de către Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale şi practica de formare din cadrul Autorităţii de Management pentru Programul Operaţional Regional, întărind coordonarea şi reînnoind abordările şi metodologiile în conformitate cu cele mai bune practici din domeniul formării.

C6. Este evident din perioada 2007-2013 că, în cazul organizaţiilor în care competenţele au fost dezvoltate pe baza experienţei anterioare şi cu resurse umane stabile la nivelul funcţiilor de conducere şi al poziţiilor cheie, acestea au răspuns mult mai bine exigenţelor de performanţă şi constrângerilor impuse de mediul socio-economic. Trebuie astfel asigurată o mai **mare stabilitate a structurilor, a managerilor** şi a celor care ocupă poziţii cheie.

C7. Ca o caracteristică generală, **sistemul de implementare a programelor operaţionale pare a fi excesiv reglementat, cu proceduri complicate** şi în multe cazuri neclare, asociate cu o birocraţie excesivă şi o povară administrativă ridicată care au încetinit şi chiar au blocat procesele, în principal pe costul beneficiarilor. Este necesară revizuirea alocării responsabilităţilor la toate nivelurile, iar **procedurile trebuie simplificate**, reducându-se astfel povara administrativă. Instrumentele utilizate în vederea implementării programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile şi temperate faţă de beneficiari. Ministerul Fondurilor Europene a început deja simplificarea procedurilor rezultând în achiziţii, contractare, cerinţe de raportare şi cereri de plată mai rapide şi mai uşoare pentru beneficiarii privaţi. A fost finalizat în 2014, ca o bună bază pentru simplificări suplimentare, un studiu privind povara administrativă, care furnizează recomandări practice pentru continuarea reducerii poverii administrative.

C8. Trebuie să se asigure **un sistem mai eficace de indicatori**, cu o structură, metodologii şi capacitate îmbunătăţite la toate nivelurile pentru utilizarea, calcularea şi raportarea acestora şi producerea datelor necesare pentru indicatorii selectaţi. Trebuie astfel asigurată generarea constantă de date necesare pentru indicatorii selectaţi. La data raportării, autorităţile de management dezvoltau ghiduri privind indicatorii pentru perioada 2014-2020. Abordarea consecventă şi metodologia, asistenţa evaluatorilor ex-ante, precum şi coordonarea Ministerului Fondurilor Europene sunt premise pentru producerea de sisteme de indicatori mai eficiente.

C9. Potenţialul sistemelor electronice nu este utilizat la maximum, în acest sens se impun îmbunătăţiri în ceea ce priveşte fiabilitatea sistemelor şi uşurinţa de utilizare. Pentru perioada 2014-2020, sunt necesare mai multe funcţii adecvate destinate utilizatorilor, decât cele pe care le au sistemele electronice actuale. **Implementarea cerinţelor de e-coeziune** va contribui la simplificarea, transparenţa şi diminuarea poverii administrative.

C10. O problemă cheie în utilizarea sistemelor şi instrumentelor existente, întâlnită în exerciţiul de programare 2007-2013, o reprezintă **eficacitatea limitată a sistemelor de management şi control.** Neregulile identificate în gestionarea şi controlul achiziţiilor publice şi a alte nereguli de sistem în cadrul activităţilor de evaluare şi selecţie a proiectelor, precum frauda, suspiciunea conflictelor de interese şi complicităţile au dus la întreruperi şi suspendarea plăţilor. Deşi principalele probleme sistemice au fost rezolvate, eliminarea întreruperilor şi suspendărilor şi asigurarea unei implementări uşoare a programelor, un număr de deficienţe rămân să fie abordate şi monitorizate ca priorităţi, cum ar fi: managementul achiziţiilor, eficienţa primului nivel de control, pista de audit, managementul riscului, detectarea şi de gestionarea neregulilor.

C11. Procedurile privind fluxul plăţilor, previzionarea şi certificarea cheltuielilor necesită îmbunătăţiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese îndelungate** şi **predictibilitate scăzută** de prognozare.

C12. **Auditul intern** nu pare să contribuie la depistarea timpurie a neregulilor din sistem. **Managementul riscului nu este utilizat în mod corespunzător** ca instrument de management în toate organizaţiile, iar gestionarea neregulilor prezintă lacune semnificative în ceea ce priveşte prevenirea şi înregistrarea corectă a gestionării actuale şi viitoare.

C13. Perioada de programare **2007-2013 a reprezentat o provocare pentru beneficiari** datorită noilor reguli care au fost semnificativ diferite de cele aplicate în cadrul programelor de pre-aderare, dimensiunilor mai mari a proiectelor şi, în unele cazuri, datorită implicării aceleiaşi entităţi într-un număr mare de proiecte. Un domeniu important pentru dezvoltarea în continuare este cel al **capacităţii de management a proiectelor construită în instituţiile publice** responsabile pentru un volum mare de fonduri disponibile pentru a fi absorbite, cum ar fi instituţiile publice locale şi centrale, care sunt operatori cheie pentru infrastructura publică.

**C14. Consolidarea capacităţilor organizaţionale** pentru a asigura capacităţi durabile pentru managementul proiectului, reprezintă necesităţi cheie şi includ îmbunătăţirea sistemelor de management şi control, o integrare mai bună cu alte funcţii ale instituţiei şi îmbunătăţirea competenţelor în anumite domenii de specializare. **Competenţele legate de achiziţiile publice şi managementul de proiect** continuă să fie priorităţi în ceea ce priveşte formarea.

**C15. Capacitatea îmbunătăţită de elaborare a documentaţiilor tehnice** în cazul infrastructurii rămâne un aspect ce trebuie avut în vedere. Actorii cheie de la nivel regional, local şi sectorial au capacitate redusă de a gestiona portofoliile de proiecte şi de a asigura pregătirea de proiecte mature pentru implementare. Pentru un număr de sectoare, nu există nici o organizaţie responsabilă la nivel regional cu implementarea politicilor sectoriale, de exemplu cercetare dezvoltare şi inovare, turism, intreprinderi mici şi mijloci etc. Intenţia de a utiliza mai mult în perioada 2014-2020 proiecte strategice integrate va impune consolidarea acestor actori menţionaţi mai sus, care trebuie să fie capabili să faciliteze, sau să dezvolte şi să implementeze în mod direct astfel de proiecte.

C16. În cazul beneficiarilor privaţi şi de mărime mică, trebuie să se asigure **proceduri simple, instrucţiuni clare** şi **acces uşor la serviciile de consultanţă** în ce priveşte disponibilitatea şi accesibilitatea. **Serviciile de consultanţă trebuie să se dezvolte** pentru a răspunde nevoilor de pe piaţă, prin proceduri simple şi transparente de achiziţie şi oportunităţi predictibile create pe parcursul implementării programelor.

**C17 Beneficiarii au o capacitate limitată de mobilizare a resurselor financiare, aceasta rămânând o problemă cheie şi un factor de risc pentru performanţa programelor.**

**Recomandările evaluării**

R1. Asigurarea autorităţii sporite[[2]](#footnote-3) a structurilor de management şi coordonare, stabilitate instituţională şi a cadrului general de organizare, în vederea îmbunătăţirii performanţei instituţionale şi a cooperării inter-instituţionale. Recomandarea, făcută în 2013, este într-o mare măsură pusă în aplicare, ceea ce conduce la următoarea recomandare. Recomandarea actualizată este: Ca urmare a stabilirii noului cadru instituţional, se recomandă să se asigure următoarele (1) Organismele Intermediare selectate au capacitatea adecvată corespunzând numărului de beneficiari şi complexităţii proiectelor în principal la nivel local şi regional (2) stabilitatea structurilor.

R2. Îmbunătăţirea participării eficace a partenerilor sociali în procesul de programare şi în cadrul comitetelor de monitorizare; trebuie avute în vedere o mai bună coordonare a proceselor, a furnizării de informaţii şi creşterea capacităţii de implementare a partenerilor sociali. Actualizarea evaluării a indicat că recomandarea rămâne valabilă. Premisa pozitivă pentru realizare este faptul că a fost deja asumat prin Acordul de Parteneriat sprijinul acordat membrilor comitetelor de monitorizare pentru o implicare mai eficientă, iar Programul Operaţional Asistenţă Tehnică 2014-2020 prevede fonduri pentru acest sprijin. Este necesară acordarea continuă a sprijinului.

R3. Dezvoltarea funcţiei de Resurse Umane în cadrul sistemului de gestionare a fondurilor Cadrului Strategic Comun.Capacitatea de management a funcţiei de Resurse Umane trebuie să fie creată printr-un organism central la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, o coordonare mai bună şi outilizare adecvată a resurselor de asistenţă tehnică. Este necesară de asemenea cooperarea cu departamentele de Resurse Umane din cadrul ministerelor şi asigurarea cât mai mult posibil unei abordări unitare. Utilizarea modelelor şi practicilor din sectorul privat, analiza periodică a proceselor de Resurse Umane pentru a monitoriza eficacitatea funcţiilor şi progresul înregistrat în dezvoltarea capacităţii administrative. Recomandarea rămâne valabilă pe termen lung. Crearea unui nou instrument pentru managementul performantei creşte provocările şi responsabilitatea pentru departamentul de Resurse Umane şi pentru manageri pentru a asigura punerea în aplicare durabilă. Pentru aceasta, o recomandare suplimentară este de a asigura asistenţă continuă departamentului de Resurse Umane pentru:

* a se asigura că sistemul este înţeles şi acceptat de către personal;
* managerii sunt capabili să îl conecteze şi să îl sprijine prin gestionarea curentă a practicilor oamenilor;
* departamentul de Resurse Umane este capabil să monitorizeze punerea în aplicare, să evalueze dacă este necesar şi să asigure ajustarea sistemului global de management al performanţei.

R4. Revizuirea întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, trebuie să se concentreze pe optimizarea utilizării apelurilor de proiecte, cerinţe procedurale rezonabile / minime în toate fazele ciclului proiectelor, claritate şi consecvenţă cu privire la interpretarea procedurilor, acolo unde este cazul etc. În lumina evoluţiilor recente, recomandăm punerea în aplicare cu stăruinţă a recomandărilor studiului privind povara administrativă.

R5. Elaborarea unor instrucţiuni, manuale, servicii de asistenţă, tutoriale, uşor de folosit, cu utilizare extinsă a Tehnologiei Informaţiilor şi Comunicaţiilor, în vederea facilitării accesului pentru toţi beneficiarii. Recomandarea rămâne valabilă. Primii paşi pentru punerea în aplicare au fost făcuţi de către Ministerul Fondurilor Europene care a comandat un studiu privind sarcinile administrative, în continuarea alinierii asumate a procedurilor privind Programele Operaţionale la recomandările de reducere a poverii administrative. Sunt deja făcute progrese în ceea ce privește revizuirea instrucţiunilor, dar recomandarea rămâne valabilă.

R6. Dezvoltarea unui sistem eficace de indicatori în conformitate cu metodologia Comisiei Europene, cu o capacitate corespunzătoare la nivel de proiect şi program pentru utilizarea indicatorilor şi furnizarea de date pentru calcularea şi monitorizarea indicatorilor. Acesta ar trebui implementat sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene, inclusiv furnizarea de orientare metodologică şi formare pentru toţi utilizatorii sistemului. Ministerul Fondurilor Europene trebuie să asigure că furnizorii de date au capacitatea şi competenţele de a îşi asuma generarea de date. Recomandarea se adresează în contextul elaborăriiProgramelor Operaţionale 2014-2020; pregătirea ghidului pentru indicatori trebuie să urmeze orientările, adaptate la audienţă şi să fie în coordonarea la nivelul Ministerului Fondurilor Europene pentru toate Programele Operaţionale.

R7. Extinderea implementării conceptului de e-coeziune în cadrul tuturor proceselor de schimb de date cu beneficiarii. Această recomandare este deja abordată, fiind obiect al Axei Prioritare 2 dedicate din Programul Operaţional Asistenţă Tehnică 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

R8. Consolidarea sistemelor de management şi control ale autorităţilor publice. Această recomandare trebuie implementată prin îmbunătăţirea competenţelor referitoare la controlul intern, managementul riscului şi prevenirea, identificarea şi gestionarea neregulilor. Recomandarea a fost confirmată şi acceptată prin planul de acţiune pentru întărirea capacităţii administrative ataşat Acordului de Parteneriat 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

R9. Sunt necesare măsuri de sprijin eficace prin asistenţă tehnică pentru beneficiari, pentru a răspunde tuturor punctelor slabe cheie identificate: competenţe de management de proiect, managementul portofoliilor de proiecte, achiziţii publice, competenţe tehnice, acces la consultanţă şi asistenţă etc.

R10. Identificarea, consolidarea sau crearea capacităţilor pentru implementarea politicilor sectoriale cheie finanţate din Cadrul Strategic Comun, la nivel naţional şi regional, de exemplu organisme regionale pentru implementarea politicii de Cercetare Dezvoltare Inovare, întreprinderi mici şi mijlocii, capital uman etc.

R11. Accesul îmbunătăţit al beneficiarilor la finanţare va fi asigurat prin mecanisme accesibile de pre-finanţare, o mai bună rentabilitate / profitabilitate[[3]](#footnote-4) a proiectelor, rambursări simplificate şi rapide pe parcursul implementării proiectelor.

**Alţi factori care îmbunătăţesc capacitatea autorităţilor şi beneficiarilor**

Implementarea şi progresul reformei administraţiei publice în România reprezintă un factor extern cheie necesar în vederea creării unui mediu favorabil pentru implementarea măsurilor privind capacitatea administrativă a beneficiarilor şi a autorităţilor, instituţii publice.

Pentru beneficiarii privaţi, un factor extern esenţial îl reprezintă îmbunătăţirea mediului de afaceri cu o povară administrativă redusă, care va stimula antreprenoriatul şi investiţiile.

**Concluzii și recomandări finale ale actualizării evaluării actaulizate**

CF1 Actualizarea evaluării a demonstrat că toate cele unsprezece recomandări au fost abordate pentru Programele Operaţionale 2007-2013 prin acțiuni directe sau planuri și mecanisme pentru acțiuni viitoare, în cazul perioadei 2014-2020. Toate recomandările rămâne valabile, în unele cazuri, au fost formulate mai concret sau s-a urmărit implementarea recomandărilor conform măsurilor întreprinse.

RF1 Recomandăm insistent să fie discutate în continuare concluziile și recomandările din raport cu autoritățile relevante, factorii de decizie și grupurile de experți, cu scopul de a găsi modalități pentru asigurarea coerenței și sustenabilităţii măsurilor planificate sau întreprinse pentru fiecare recomandare.

CF2 Prezentul raport oferă două instrumente "personalizate" pentru dezvoltarea continuă a capacității administrative, (1) listele de verificare a capacității administrative și (2) baza de date de indicatori privind capacitatea administrativă. Aceste instrumente permit proiectarea unei imagini de ansamblu, monitorizarea dimensiunilor cheie și a variabilelor cele mai relevante ale capacității administrative, pentru a identifica și a evidenția punctele forte, punctele slabe și evoluțiile.

RF2 Pentru a avea cea mai buna utilizare a acestor instrumente este esențial să se stabilească proprietatea acestor instrumente și capacitatea de a utiliza instrumentele în mod regulat.

Introducere

## Cadru general şi context

Acest raport a fost elaborat in cadrul contractului Evaluarea Ex-ante a Acordului de Parteneriat (AP) solicitată de către Ministerul Fondurilor Europene consorţiului Ecorys Olanda – LIDEEA Development Actions SRL. Evaluarea Ex-ante a AP 2014-2020 a fost contractată în cadrul Acordului cadru nr. 23/22.08.2011 pentru evaluarea instrumentelor structurale din perioada 2011-2015, Lot 1 – Evaluări, Contract subsecvent nr. 5.

Unul dintre cele trei obiective ale evaluării ex-ante a AP este:

* Asigurarea capacităţii administrative adecvate a autorităţilor şi beneficiarilor pentru buna implementare a fondurilor CSC;

Potrivit CdS, evaluatorii sunt solicitaţi să răspundă la întrebarea: „Este suficientă capacitatea administrativă a autorităţilor şi beneficiarilor pentru implementarea adecvată a fondurilor CSC[[4]](#footnote-5)?”

O primă evaluare a capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor a fost pregătită şi finalizată în septembrie 2013. Raportul a vizat informarea Ministerul Fondurilor Europene cu privire la nivelul actual al capacităţii administrative, evaluată pe o selecţie a celor mai relevante dimensiuni şi criterii, subliniind ceea ce a funcţionat şi ceea ce nu a funcţionat în sistem, care sunt punctele slabe ce trebuie remediate şi care sunt punctele tari care ar putea fi folosite în dezvoltarea capacităţii administrative pentru perioada 2014-2020.

Prezentul raport este o actualizare a primei evaluări, vizând reflectarea progreselor înregistrate în întărirea capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor, precum şi măsurile întreprinse din 2013, când a fost făcută prima evaluare.

Ambele rapoarte prezintă comparativ nivelul capacităţii administrative în 2013 şi 2014, folosind o selecţie de dimensiuni cheie, indicatori calitativi şi cantitativi, precum şi o reprezentare grafică.

Raportul include lista de verificare a capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor, precum şi o bază de date cu indicatorii cheie pentru dimensiunile şi variabilele cele mai relevante ale capacităţii administrative, cu cele două măsurători efectuate în 2013 (pentru prima evaluare) şi în 2014 (pentru actualizarea evaluării).

## Evaluabilitatea capacităţii administrative a beneficiarilor şi a autorităţilor

Evaluarea capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor este o misiune foarte complexă, datorită numărului mare de procese, instituţii şi factori care o influenţează. Prin urmare, în această secţiune vom explica cadrul, domeniul de aplicare şi limitele de evaluare care ar trebui să fie luate în considerare în interpretarea şi utilizarea în continuare concluziile şi recomandările.

Cadrul general pentru evaluarea capacităţii administrative se stabileşte prin regulamentele privind Fondurile Structurale şi de Investiţii Europene 2014-2020 şi prin regulamentele aferente perioadei de programare 2007-2013. Cu referire la perioada de programare 2014-2020 menţionăm Art. 15 din RDC precizând că AP trebuie să asigure măsuri de punere în aplicare efectivă a fondurilor ESI, inclusiv o evaluare dacă există o nevoie de consolidare a capacităţii administrative a autorităţilor implicate în managementul şi controlul programelor şi, acolo unde este cazul, a beneficiarilor de asemenea, precum şi, dacă este necesar, un rezumat al acţiunilor care urmează a fi întreprinse în acest scop.

**Autorităţile responsabile** pentru implementarea eficientă a fondurilor ESI sunt reprezentate de toţi partenerii implicaţi în programarea şi, ulterior, în implementarea programelor operaţionale. Conform RDC, Titlul 1, Articolul 5, **partenerii includ** autorităţile competente regionale, locale, municipale şi alte autorităţi publice, precum şi partenerii economici şi sociali, ca şi organismele interesate care reprezintă societatea civilă, partenerii de mediu, organizaţiile non-guvernamentale şi organizaţiile responsabile pentru promovarea egalităţii şi nediscriminării.

În sensul prezentei evaluări, „**autorităţi**” **înseamnă** toate organizaţiile care intră în categoria descrisă mai sus, iar „**beneficiari**” **înseamnă** oricare organizaţie implicată în elaborarea sau implementarea unui proiect finanţat din fonduri UE.

Deoarece evaluarea vizează sprijinirea MFE în a face judecăţi şi recomandări privind aspectele legate de capacitatea administrativă a autorităţilor şi a beneficiarilor de fonduri ESI, **lucrarea este limitată la funcţiile legate de managementul ciclului de politici / programe / proiecte** şi nu va evalua autorităţile / organizaţiile beneficiare ca o entitate în ansamblu.

În mod similar cu primul raport de evaluare, cel de faţă are în vedere cele două perioade de programare, 2007-2013 şi 2014 -2020, care în această etapă se suprapun deja, vizând identificarea provocărilor şi punctelor slabe specifice care trebuie abordate în fiecare caz. Acest lucru este deosebit de util, având în vedere faptul că pentru perioada 2014-2020 a fost creată o nouă arhitectură instituţională şi instituţii de pregătire (cu structuri, resurse umane şi a sistemelor), este o provocare la începutul implementării AP şi a programelor operaţionale AP (PO).

La momentul actualizării evaluării, AP 2014-2020 a fost aprobat de către Comisia Europeană şi este deja în implementare. Doar două OP 2014-2020, Programul Operaţional Competitivitate (POC) şi Programul Operaţional Asistenţă Tehnică (POAT) sunt aprobate şi gata de implementare. Alte OP sunt în stadii avansate de pregătire şi se aşteaptă să fie aprobate până la jumătatea anului 2015.

Actualizarea evaluării pentru 2013 este mai puţin extinsă, din punct de vedere al metodologiilor utilizate, decât cea anterioară. În timp ce prima evaluare s-a construit pe un număr extins de studii şi evaluări, o colecţie de probe disponibile în organizaţiile din analizele interne, completate şi verificate cu informaţiile colectate prin interviuri, sondaje *online* şi focus grupuri, actualizarea s-a limitat la un studiu documentar al studiilor, rapoartelor, proiectelor de asistenţă tehnică disponibile de la evaluarea anterioară şi la un sondaj pentru reprezentanţi ai autorităţilor de management, organismelor intermediare şi structurilor de coordonare din MFE. Această opţiune a fost justificată de faptul că noile structuri ale PO 2014-2020 suntîntr-o fază incipientă şi necesită un efort mai mare pentru că o evaluare în acest stadiu nu ar aduce concluziilor o valoare adăugată. Evaluarea capacităţii beneficiarilor a fost limitată la identificarea progreselor înregistrate în implementarea măsurilor planificate / realizate, studiilor şi evaluărilor efectuate în cadrul contractelor de asistenţă tehnică.

În cazul în care datele şi dovezile de bună calitate nu a fost disponibile, rezultatele sunt limitate la opinii sau la concluzii mai generale, de exemplu concluziile anterioare au fost menţinute deoarece nu există dovezi că situația s-a schimbat şi astfel este necesară continuarea analizei.

În cazul sondajului şi pe baza experienţelor similare anterioare, participarea limitată – 47 de răspunsuri – a impus o interpretare precaută a rezultatelor, menţionată la fiecare dintre cazurile respective.

Întârzierea între eliberarea rapoartelor şi perioada la care fac referire este un alt aspect care trebuie luat în considerare în interpretarea concluziilor. De exemplu, raportul public al Curţii de Conturi pe anul 2013 a fost lansat în ianuarie 2015 şi deşi nu se referă la 2014, este încă relevant pentru actualizare deoarece identifică progrese faţă de evaluarea pentru 2013.

**Raportul este structurat în cinci capitole:**

Primul capitol îl reprezintă **Rezumatul Executiv**, care prezintă în mod concis scopul evaluării şi modul de realizare a acesteia, rezultatele cheie ale analizei, concluziile şi recomandările pentru consolidarea capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor.

Capitolul 2, **Introducere**, cuprinde prezentarea cadrului general şi a contextului, scopului şi a limitărilor evaluării.

Capitolul 3, **Abordare şi metodologie**, prezintă metodele aplicate în această a doua evaluare, referindu-se în mare măsură la metodologia primei evaluări.

Capitolul 4 cuprinde **Evaluarea autorităţilor** şi include o scurtă prezentare a modului în care au fost aplicate metodele, analiza cu rezultatele evaluării capacităţii actuale a autorităţilor, concluzii şi recomandări.

Capitolul 5 este dedicat **Evaluării beneficiarilor** şi include, similar capitolului anterior, aspectele practice ale colectării de date şi informaţii, analiza, rezultatele privind capacitatea actuală a beneficiarilor, concluziile şi recomandările pentru îmbunătăţirea capacităţii beneficiarilor.

Pentru a evita repetarea şi, în acelaşi timp, pentru a reflecta progresele, metodologia, constatările, recomandările şi concluziile actualizării evaluării sunt integrate în textul raportului.

Abordare şi metodologie

## Metodologia adoptată pentru a doua evaluare

A doua evaluare a capacităţii administrative a autorităţilor şi beneficiarilor a urmat metodologia utilizată în prima evaluare, realizată în 2013, cu scopul de a oferi o imagine clară cu privire la situaţia actuală, pentru a descoperi progresele din evaluarea anterioară şi măsurile necesare pentru îmbunătăţiri ulterioare.

Metodologia descrisă în detaliu în primul raport este rezumată mai jos.

**Capacitatea administrativă a fost definită** drept abilitatea şi competenţa autorităţilor centrale şi locale de a elabora la timp planuri, programe şi proiecte adecvate, de a decide cu privire la programe şi proiecte, de a pune la punct coordonarea între partenerii principali, de a respecta cerinţele administrative şi de raportare şi de a finanţa şi superviza implementarea în mod corect, evitând neregulile pe cât posibil. Definiţia este în conformitate cu experienţa internaţională (Ecorys / NEI, 2002).

Pentru prima evaluare, evaluatorii au identificat din literatura şi practica internaţională **elementele (menţionate şi ca dimensiuni) ale capacităţii administrative** care au fost detaliate în continuare în criteriile de evaluare, după cum urmează.

Pentru autorităţi au fost identificate trei domenii sau dimensiuni ale capacităţii administrative:

* **structuri** – având în vedere dezvoltarea structurală a cadrului instituţional şi al organizaţiilor;
* **oameni** – concentrat pe gestionarea resurselor umane, inclusiv recrutare, sprijinirea personalului cu informaţii, cunoştinţe, şi formare pentru a le permite să-şi îndeplinească eficient sarcinile;
* **sisteme şi Instrumente** – făcând referire la dezvoltarea de instrumente, metode, orientări, manuale, sisteme, proceduri, formulare etc., care permit organizaţiilor să îşi atingă obiectivele.

Factorii contextuali ai măsurilor de dezvoltare a capacităţii administrative au fost consideraţi o dimensiune suplimentară a evaluării.

Pentru evaluarea beneficiarilor au fost folosite trei dimensiuni cheie ale capacităţii administrative a beneficiarilor, în concordanţă cu studiul anterior („Provocări asociate capacităţii Beneficiarilor IS” (CSNR 2011)) asigurând astfel coerenţa metodologiei şi comparabilitate. Cele trei dimensiuni cheie sunt capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele, capacitatea de a mobiliza resursele umane, capacitatea de a mobiliza resursele financiare.

Metodologia este prezentată pe larg în primul raport de evaluare şi în Anexa 1 la prezentul raport.

## Metode utilizate pentru actualizarea evaluării

Abordarea adoptată de această actualizare a evaluării a inclus următoarele metode de culegere a datelor şi informaţiilor:

* *Cercetarea literaturii şi analiza documentară.* Echipa de evaluare a efectuat un inventar al studiilor şi evaluărilor relevante, elaborate de la finalizarea primei evaluări. Lista documentelor analizate este inclusă în Anexa 2.
* *Sondaj online. Pentru prima evaluare, două sondaje on-line – unul pentru autorităţi şi unul pentru beneficiari –* au fost conceputepentru colectarea informaţiilor şi datelor într-un mod eficient de la un număr mare de reprezentanţi ai autorităţilor şi beneficiarilor. pentru actualizare, sondajul a fost aplicat numai autorităţilor, în scopul de a evita povara pentru beneficiari, atâta timp cât nu se aşteptau modificări semnificative de la evaluarea anterioară*.*
* *Listă de verificare. Două liste de verificare au fost pregătie pentru prima evaluare – una pentru capacitatea autorităţilor şi una pentru capacitatea beneficiarilor* –cu scopul de a structura analiza pe dimensiuni şi elemente (variabile care influenţează capacitatea administrativă). Au fost pregătite două liste, una pentru capacitatea administrativă a autorităţilor şi una pentru beneficiari. Lista de verificare pentru capacitatea administrativă a autorităţilor a fost aplicată în cursul efectuării actualizării, evaluând pentru fiecare criteriu progresul / schimbare în comparație cu evaluarea anterioară, aşa cum este reflectată de documentele analizate sau în sondajul *online*. Din cauza informaţiilor limitate colectate cu privire la modificările capacităţii beneficiarilor, lista de control în ceea ce priveşte capacitatea beneficiarilor nu a fost actualizată în acest exerciţiu.
* *Bază de date pentru capacitatea administrativă.* Acest instrument a fost creat cu scopul de a structura informaţiile complexe privind capacitatea administrativă a autorităţilor într-un mod semnificativ, coerent cu criteriile de evaluare. Informaţiile şi datele incluse în baza de date sunt corelate cu elementele din listele de verificare.

Baza de date a fost actualizată cu datele colectate evidenţiind aspecte specifice pentru perioadele de programare 2007-2013 şi 2014-2020. Baza de date include, de asemenea, indicatori cantitativi care trebuie colectaţi din datele administrative furnizate de către autorităţi. Indicatorii cantitativi completează evaluarea şi contribuie în principal la evaluarea eficacităţii autorităţilor şi a realizării obiectivelor acestora.

Pe baza acestor măsurători s-a aplicat un sistem de notare simplu pentru realizarea nivelului aşteptat pentru fiecare indicator (în total aceasta reprezintă o bază pentru continuarea lucrărilor de creare a unui indicator compozit pentru capacitatea administrativă a autorităţilor şi beneficiarilor care are nevoie de ajustări ulterioare, de exemplu normalizare, ponderare şi agregare, pe baza consultării cu părţile interesate relevante şi pe testare – conform metodologiiilor relevante – care nu erau posibile în această etapă de actualizare a evaluării.

*Din cauza domeniului de aplicare limitat al actualizării evaluării, s-au efectuat un număr limitat de interviuri cu personalul DGAPE – axate pe identificarea de rapoarte şi studii care ar putea oferi informaţii relevante – şi consultanţi implicaţi în evaluările ex-ante ale AP şi PO.*

Rezumatul a metodologiei de evaluare

Actualizarea evaluării a urmat structura celor trei dimensiuni ale capacităţii administrative. Pentru fiecare dimensiune au fost identificate variabilele cele mai relevante care influenţează capacitatea administrativă în prezent, la momentul evaluării.

Evaluarea stabileşte în ce măsură este realizat / este atins nivelul dorit pentru fiecare variabilă, ceea ce corespunde unui nivel adecvat al capacităţii administrative.

Pentru fiecare variabilă au fost identificate unul sau mai multe criterii care ar acoperi aspectele cheie sau multiple surse.

Realizarea a fost stabilită pe patru niveluri şi rezumată în lista de verificare (Anexa 3), după cum urmează:

- criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da";

- criteriul realizat parţial, nu în totalitate, şi unde sunt necesare îmbunătăţiri a fost evaluat ca „Da\*";

- criteriul realizat parţial, în mică măsură, şi unde sunt necesare îmbunătăţiri semnificative a fost evaluat ca „Nu\*";

- criteriul nerealizat, deloc, şi unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu".

Pentru a oferi o imagine sintetică a situaţiei actuale şi a progresului pentru fiecare dimensiune şi variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacităţii administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de la nivelul dorit (realizat în întregime).

Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare şi compunând notările criteriilor pentru fiecare variabilă şi dimensiune, a rezultat un indice al capacităţii administrative a autorităţilor. Sistemul de notare este explicat în baza de date tabelară „indicatori calitativi" şi foloseşte următoarele notări:

* complet realizat: „Da" 3 puncte;
* nu pe deplin realizat, sunt necesare îmbunătăţiri: „Da \*" 2 puncte;
* parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri semnificative: „Nu\*" 1 punct;
* nerealizat: „Nu" 0 puncte.

Sistemul de notare şi indicele necesită dezvoltări ulterioare, deoarece se bazează pe medii simple ale criteriilor compunând o variabilă şi dimensiuni. Dezvoltarea trebuie să ia în considerare metode importante pentru indicatorii compoziţi[[5]](#footnote-6), aplicând diferite ponderări ale criteriilor, agregarea şi normalizarea, care necesită o cooperare mai extinsă, consultare şi validări cu părţile interesate relevante, care nu erau fezabile în cadrul misiunii prezente.

Analiza capacităţii administrative a autorităţilor

Analiza este prezentată pe cele trei dimensiuni ale capacităţii administrative: Structuri, Resurse Umane şi Sisteme şi Instrumente, respectând elementele din lista de verificare.

## Analiză şi constatări – Structuri

Evaluarea structurilor se referă la repartizarea clară a responsabilităţilor şi sarcinilor pe instituţii, la nivel de departamente sau unităţi, la dezvoltarea relaţiilor şi a cooperării inter-instituţionale. Analiza se referă la o serie de sarcini ale programului, inclusiv managementul, programarea, implementarea, evaluarea şi monitorizarea, managementul şi controlul financiar, auditul şi parteneriatele.

Evaluarea caută să obţină răspunsuri la următoarele întrebări:

* În ce măsură sunt desemnate autorităţile şi în ce măsură respectă acestea cerinţele Regulamentelor? Sunt desemnate toate AM-urile, OI-urile, structurile de coordonare, Autorităţile de Certificare, Plăţi şi Audit?
* Este adecvat cadrul instituţional? În ce măsură permite locul pe care autorităţile îl ocupă în cadrul administraţiei publice îndeplinirea rolului de management şi coordonare sau menţinerea unui contact suficient cu beneficiarii? Sunt alocate în mod clar responsabilităţile şi sarcinile în cadrul structurilor, la nivel de departament şi/sau unitate?
* Sunt implementate structurile de parteneriat şi funcţionează acestea efectiv în toate fazele ciclului de program?

### Constatările şi concluziile evaluării 2013 – Structuri

**Structuri desemnate pentru perioada de programare 2007-2013**

EF1 Arhitectura instituţională în perioada de programare 2007-2013, pentru implementarea finanţării UE, a fost structurată pe cele trei politici UE: Politica de Coeziune, Politica Agricolă Comună şi Politica Comună de Pescuit.

Politica de Coeziune este implementată prin Instrumentele Structurale[[6]](#footnote-7) cu şapte PO în cadrul obiectivului de convergenţă şi patru PO în cadrul CTE (Cooperare teritorială europeană) pentru care România are responsabilitatea de administrare a programului[[7]](#footnote-8). PAC şi PCP sunt fiecare implementate prin programe operaţionale individuale, Programul Naţional de Dezvoltare Rurală şi Programul Operaţional pentru Pescuit.

EF2 Cadrul instituţional pentru coordonarea şi administrarea IS în România a fost configurat prin Hotărârea Guvernului (HG) nr. 497/2004 (modificată şi completată prin HG nr. 1179/2004 şi HG nr. 128/2006) şi HG nr. 457/2008, înlocuind decizia iniţială[[8]](#footnote-9).

Entităţile implicate în administrarea şi implementarea IS sunt următoarele: o structură de coordonare şi anume Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), Autorităţile de Management (AM), Organisme Intermediare (OI), Autoritatea de Certificare şi Plată, precum şi Autoritatea de Audit (AA).

ACIS (parte a Ministerului Finanţelor Publice) a fost desemnată să acţioneze drept coordonator naţional al IS, fiind responsabilă pentru dezvoltarea cadrului instituţional şi legal şi pentru asigurarea coordonării şi coerenţei dintre OP şi acestea şi PNDR şi Programul Operaţional pentru Pescuit.

EF3 Întregul cadru instituţional este integrat în sistemul administraţiei publice, exceptând cele opt ADR-uri, care au rolul de OI pentru POR şi mai recent pentru AP 1 din POS CCE. Acestea au statutul de „ONG de interes public”, fiind înfiinţate în baza Legii 315/2004 pentru dezvoltare regională. Intervenţiile de tip LEADER în cadrul PNDR şi POP sunt implementate prin Grupuri Locale de Acţiune, care sunt asociaţii de organizaţii locale.

EF4 Organismele coordonatoare (ACIS) şi ACP, având responsabilităţi pentru toate OP au fost iniţial încadrate în Ministerul Finanţelor Publice. ACIS a fost relocată în ultimii doi ani în cadrul Secretariatului General al Guvernului, apoi, în cadrul Ministerului Afacerilor Europene, iar din 2013, aceasta a fost reorganizată drept Ministerul Fondurilor Europene. AM sunt incluse în ministere, conform domeniului politicilor la care se raportează: Ministerul Economiei[[9]](#footnote-10), Ministerul Muncii, Ministerul Mediului, Ministerul Transportului, Ministerul Administraţiei şi Internelor, Ministerul Dezvoltării Regionale. Organismele Intermediare sunt încadrate fie în ministere (de exemplu Ministerul Educaţiei, Ministerul Societăţii Informaţionale) sau în agenţii (de exemplu Agenţia Naţională pentru Cercetare Ştiinţifică din cadrul Ministerului Educaţiei).

EF5 Structurile PNDR şi POP sunt incluse în structura Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale (MADR) şi includ Autorităţile de Management, care sunt încadrate la nivelul direcţiilor generale, Agenţia de Plăţi[[10]](#footnote-11) şi Organismul de Certificare. Suplimentar, există un organism de coordonare pentru cele două agenţii de plăţi din cadrul PNDR. Funcția de certificarea de cheltuielilor a fost atribuită ACP din cadrul Ministerului Finanţelor Publice. POP deţine o AM, de asemenea încadrată în MADR, iar funcţiile de plată şi certificare sunt alocate MADR şi APC din Ministerul de Finanţe. O caracteristică specială a PNDR şi POP o reprezintă extinderea teritorială pe trei niveluri – naţional, regional şi judeţean, şi chiar pe patru niveluri ( local) în cazul APIA.

EF6 ACP face parte din structura Ministerului Finanţelor Publice, iar Autoritatea de Audit este în structura Curţii de Conturi, un organism independent responsabil pentru controlul financiar privind crearea, administrarea şi utilizarea fondurilor publice.

**EF 7 Practica în alte state membre ale UE**

*“Managementul Fondurilor Structurale poate fi atribuit fie structurilor guvernamentale, fie unor structuri paralele ataşate acestora. […în unele ţări], au fost create extensii ale structurilor administraţiei publice pentru managementul întregului sistem al fondurilor structurale, conducând la un sistem dual. Ambele abordări au propriile avantaje, în funcţie de punctele tari şi performanţa sistemului guvernamental. Ca o regulă generală, este vitală poziţionarea Autorităţilor de Management a Programelor Operaţionale corespunzător locului pe care îl au în ierarhia naţională a structurilor administrative existente.”* (Ecorys/NEI, 2002)

Cadrul instituţional bazat pe extensii ale administraţiei publice, denumite şi „sisteme diferenţiate” au avantajul unei coerenţe administrative mai puternice şi al unei perspective mai bune asupra costurilor (Sweco, 2010). Dezavantajul pentru utilizarea acestor structuri dedicate poate fi reprezentat de costurile mai ridicate, deoarece acestea nu folosesc structurile şi canalele existente ale sistemului public. Totuşi, studiile legate de costurile administrative indică faptul că nu există diferenţe majore între diferitele sisteme în ceea ce priveşte volumul de muncă[[11]](#footnote-12).

Factorul cheie de succes pentru funcţionarea corectă a sistemului este reprezentat de asigurarea unui nivel corespunzător de autoritate şi putere organismelor de management şi coordonare. În cazul OI-urilor, acestea trebuie să aibă contacte permanente cu beneficiarii (Ecorys/NEI 2002). Ca regulă generală, problema autorităţii şi puterii depinde de locului organismului în ierarhia sistemului public. Există mari variaţii de la ţară la ţară, în funcţie de tradiţiile şi caracteristicile specifice ale sistemului public.

**Aspecte cheie privind funcţionarea corectă**

EF8 Sistemul de organizare a Instrumentelor Structurale arată faptul că, iniţial, organismele de coordonare (ACIS) şi AM au fost în opt ministere diferite la acelaşi nivel ierarhic. Căutând o soluţie pentru a asigura un management mai puternic al sistemului, ACIS a fost mutată în 2011-2012 din Ministerul Finanţelor Public la Secretariatul General al Guvernului, iar ulterior, la Ministerul Afacerilor Europene. În anul 2013, Ministerul Afacerilor Europene a devenit Ministerul Fondurilor Europene[[12]](#footnote-13) cu o schimbare semnificativă a structurii, fiind dedicat implementării politicilor şi instrumentelor UE.

EF9 În unele cazuri, încadrarea OI este la acelaşi nivel cu AM, de minister (de exemplu Ministerul Societăţii Informaţionale este OI, iar AM POS CCE este în cadrul Ministerul Economiei, Ministerul Educaţiei este OI, iar AM POSDRU este în Ministerul Muncii). O situaţie tipică cu un risc de coordonare dificilă (Ecorys/NEI, 2002) este atunci când OI este încadrat într-o Agenţie subordonată unui alt minister decât cel în care este încadrat AM (de exemplu Agenţia pentru Cercetare Ştiinţifică subordonată Ministerului Educaţiei este OI pentru AM POS CCE).

AM pentru POS DRU şi AM pentru POS M utilizează pentru majoritatea intervenţiilor propriile structuri teritoriale ale ministerelor (organisme deconcentrate) drept OI-uri. Evaluatorii au identificat două situaţii speciale privind desemnarea OI.

Prima este POR care utilizează drept OI ADR-urile cu o bună reţea teritorială şi Direcţia pentru Gestionarea Fondurilor Comunitare în Turism fără nici o structură teritorială.

Cea de-a doua a fost POS CCE, care a avut drept OI, pentru o parte din intervenţiile privind AP 1, Ministerul Întreprinderilor Mici şi Mijlocii cu structurile sale teritoriale. În perioada de implementare, statutul OI s-a modificat de mai multe ori, din minister în agenţie sau departament în cadrul Ministerului Economiei. Responsabilităţile OI pentru Întreprinderile Mici şi Mijlocii au fost realocate ADR-urilor[[13]](#footnote-14) în 2012, motivul fiind erorile în implementare şi neregulile identificate în aceste OI-uri.

Structurile PNDR şi POP (AM şi agenţii) fac parte din acelaşi minister, la fel ca structurile teritoriale de la nivel regional, judeţean şi local (APIA).

EF10 Cooperarea inter-instituţională şi mai precis, cooperarea interministerială este un punct slab cheie al sistemului public din România (Banca Mondială, 2010), care reprezintă o problemă orizontală de bază pentru funcţionarea corectă a autorităţilor implicate în fondurile UE.

EF11 Volumul de lucru este variabil pe durata ciclului de viaţă a programului şi necesită o ajustare a dimensiunii departamentelor implicate în programare, implementare, monitorizare şi evaluare. Figura 2 prezintă un grafic al variaţiei volumului de muncă pentru funcţia de management de program la nivelul celor 27 de state membre ale UE, evidenţiind un maxim în 2009-2010. Demararea târzie a OP în România şi implementarea greoaie justifică înregistrarea nivelului maxim cu o întârziere de 1-2 ani faţă estimarea iniţială şi indică o nevoie crescută de resurse umane în perioada 2010-2012.



Figura 1 Variaţia volumului total de muncă în 2007-2013;

Sursă: Sweco (2010) Guvernanţă Regională în contextul globalizării

Măsurile de austeritate aplicate întregului sistem public în anul 2010 nu au permis crearea unor noi posturi în departamentele cu volum de muncă crescut (de exemplu implementarea, monitorizarea, controlul, verificarea şi certificarea cheltuielilor etc.). Departamentele au rămas cu resurse insuficiente în toate AM. Situaţia s-a îmbunătăţit în 2012, când au fost ridicate restricţiile privind crearea de noi posturi. Evaluatorii au identificat lipsa analizelor privind încărcarea cu sarcini a personalului pentru dimensionarea corectă a departamentelor, conform nevoilor, de exemplu în cazul POS CCE, POS DRU (Curtea de Conturi a României, 2011).

EF 12 Evaluările şi rapoartele studiate au relevat dificultăţi privind cooperarea inter-instituţională în cadrul sistemului. Evaluatorii au găsit în rapoarte exemple cum ar fi dificultăţile în implementarea POS CCE, respectiv comunicarea dificilă dintre AM, OI, ACP în ceea ce priveşte certificarea cheltuielilor, un număr mare de structuri de control la fiecare nivel, lipsa disciplinei structurilor în aplicarea procedurilor, comunicarea dificilă sau incompletă pe probleme generale ale implementării programului, lipsa transparenţei în deciziile luate la nivel de AM şi OI, lipsa procedurilor privind circuitul documentelor în cadrul ministerului, inclusiv alte departamente din ministere (POS CCE 2012b, Raportul Anual de Implementare).

EF13 ACIS a întâlnit dificultăţi în asigurarea respectării procedurilor în cadrul AM (conform interviurilor). Acest lucru a fost confirmat de lipsa de reacţie sau de reacţia întârziată a unor AM-uri cu privire la planurile de măsuri propuse pentru soluţionarea problemelor din sistem: cel mai frecvent, AM pentru POS CCE, dar şi AM pentru POS DRU şi PO DCA, POS M. (ACIS, 2012).

EF14 Cu privire la stabilitatea structurilor, sondajul a indicat faptul că un număr mare de structuri au suferit modificări în ultimii ani. Aceste modificări au privit transferul structurii (direcţie sau departament) în altă instituţie sau în altă direcţie sau că în cadrul departamentului au fost implementate schimbări semnificative. Numai 25% din respondenţi au indicat că structurile nu au fost obiectul schimbării.

EF15 O provocare deosebită pentru instituţiile implicate în implementarea programelor a reprezentat-o abordarea pe număr mare de proiecte mici, respectiv POS CCE, POS DRU, POR şi PO DCA. Este aşa numita „abordare de tip retail”, când autorităţile contractante cheltuiesc fondurile printr-un număr foarte mare, adică mii, de proiecte mici. Alternativa o reprezintă abordarea unor proiecte strategice mai mari prin „angrosişti”, care îşi pot asuma redistribuirea fondurilor şi/sau contractarea către alţi beneficiari mai mici. Conform Sweco, 2010[[14]](#footnote-15), abordarea bazată pe multe proiecte mici creează un volum mare de muncă la nivel de OI şi AM şi costuri administrative fixe ridicate.

EF16 McClements şi Marinov, 2006, arată că este necesară o legătură directă cu actorii de dezvoltare din fiecare domeniu al politicilor. Aceşti „angrosişti” trebuie să fie entităţi din managementul politicilor publice cu o capacitate suficientă pentru implementarea proiectelor strategice. În perioada 2007-2013, POS DRU a arătat că nu este suficientă conformitatea cu un număr de criterii privind mărimea proiectului pentru a permite unei organizaţii să implementeze proiecte strategice,. Proiectele strategice finanţate din POS DRU nu au reuşit conectarea la implementarea politicilor naţionale. În secţiunea dedicată beneficiarilor este analizat din nou în ce măsură există astfel de organizaţii şi dacă acestea îşi pot asuma rolul unor parteneri strategici.

**Principiul parteneriatului**

EF17 Principiul parteneriatului în elaborarea CNSR şi OP pentru perioada 2007-2013 a fost formalizat sub forma unui comitet inter-instituţional constituit din factori de decizie din cadrul ministerelor, alte instituţii publice, agenţii de dezvoltare regională, instituţii de cercetare şi universitare şi reprezentanţi ai partenerilor economici şi sociali. La nivel regional, comitetele regionale şi grupurile tematice de lucru organizate au inclus reprezentanţi ai agenţiilor de dezvoltare regională, consiliilor judeţene, prefecturilor, serviciilor deconcentrate din cadrul instituţiilor publice centrale, instituţiilor de învăţământ superioare şi cercetare şi ai partenerilor economici şi sociali regionali (CNSR, 2010). Interviurile au indicat faptul că parteneriatul s-a limitat la consultări, iar elaborarea CNSR şi OP reprezenta un proces de învăţare pentru partenerii sociali, unii dintre aceştia fiind incluşi în comitetele de monitorizare ale PO.

EF18 Structura care reflectă principiul parteneriatului pe parcursul implementării programelor este Comitetul de Monitorizare (CM). CM are o componenţă vastă, dar documentele studiate indică deficienţe funcţionale. Unele dintre exemplele citate includ: „*Activitatea Comitetului de Monitorizare nu este complet eficientă în vederea îndeplinirii misiunii acestuia. Este necesar un grad mai mare de participare a membrilor, […]*” (PNDR 2011). Contribuţiile partenerilor în cadrul Comitetelor de Monitorizare sunt inegale şi insuficiente pentru buna monitorizare a implementării programelor, conform interviurilor. Minutele şedinţelor Comitetului de Monitorizare relevă „*limitarea şedinţei la o discuţie între CE, AM şi OI fără participarea altor membri* (minuta MFE 2012 CM POR 24.05.2012). Nivelul discuţiilor este „*prea concentrat pe nivelul operaţional, omiţând chestiunile strategice*” (minuta MFE 2012 CM POS CCE 18.12.2012). Punctele slabe privind contribuţiile membrilor sunt confirmate parţial şi de către proiectul de AT inclus în portofoliul de proiecte POAT (POAT, 2012, Evaluarea capacităţii de absorbţie a POAT), care a inclus şi măsuri de formare pentru membrii CM.

**Privind în perspectivă către perioada 2014-2020**

Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 a fost oficial demarat în luna iunie 2012 prin „Memorandumul pentru aprobarea acţiunilor şi documentelor privind pregătirea accesării şi implementării fondurilor europene în perioada 2014-2020” al Guvernului, acesta stabilind fundamentele cadrului de parteneriat.

EF19 Organismul cheie al cadrului partenerial este **Comitetul Inter-instituţional pentru Acordul de Parteneriat (CIAP)** organizat şi coordonat de către MFE. CIAP are un rol consultativ şi asigură coordonarea cadrului partenerial la nivel naţional în procesul de programare pentru elaborarea AP şi a programelor operaţionale corespunzătoare[[15]](#footnote-16).

**Rolul** CIAP va fi extins atunci când va începe implementarea OP cu responsabilităţi legate de implementare, monitorizare şi evaluare. CIAP este compus din douăsprezece comitete consultative cu rol în identificarea priorităţilor de investiţii la nivel sectorial şi regional. Mai multe grupuri de lucru sunt constituite pentru fiecare comitet consultativ în vederea îndeplinirii rolului acestuia. CIAP a organizat trei şedinţe plenare în datele de 23 august 2012, 2 noiembrie 2012 şi respectiv 14 martie 2013, şi a elaborat o foaie de parcurs prin care se stabilesc reperele pentru finalizarea la timp a documentelor de programare. Reorganizarea semnificativă a Guvernului a condus la modificări la nivelul Comitetelor Consultative şi al grupurilor de lucru, generând astfel unele întârzieri ale activităţilor planificate.

EF20 La data raportării din 10 mai 2013, **arhitectura instituţională nu era încă stabilită**, iar prima versiune preliminară a AP nu era finalizată, indicând o uşoară întârziere a termenelor limită stabilite în foaia de parcurs.

Componenţa CIAP include o listă extinsă de categorii de parteneri. Componenţa CIAP şi reprezentativitatea membrilor au fost discutate ulterior reorganizării, iar ajustările propuse au fost înaintate şi aprobate.

EF21 Informaţiile colectate prin intermediul sondajului cu privire la cooperarea eficientă a partenerilor au indicat o opinie pozitivă: 80% dintre respondenţi, care erau membri CIAP, au considerat că au primit informaţii bune şi excelente, iar 75% au considerat că opinia lor şi interesele organizaţiei lor sunt reprezentate foarte bine sau excelent. Respondenţii din cadrul sondajului nu sunt neapărat reprezentativi pentru participarea în procesul de programare. Procesul actual de programare este bazat pe un cadru mai larg, incluzând strategii sectoriale şi regionale, doar câteva AM-uri şi OI-uri fiind implicate direct. Interviurile au indicat faptul că aceasta este o nouă abordare în România şi face parte dintr-o încercare de creştere a gradului de integrare a politicilor UE în politicile naţionale. Practic, România a avut două procese[[16]](#footnote-17) paralele cu reguli diferite, vizibilitate diferită şi imagine diferită, nereuşind să valorifice potenţialele sinergii. Totuşi, noua abordare implică, din punct de vedere structural, o consolidare a unităţilor de politici publice la nivel central, ministerial şi regional. Abordarea a fost conformă cu recomandările Analizei Funcţionale a Băncii Mondiale, 2010.

EF22 Nu există nici o dovadă în documentele studiate cu privire la existenţa procedurilor pentru elaborarea AP, incluzând faza actuală, elaborarea politicilor socio-economice, clarificarea modului în care acţionează fiecare partener sau la modul în care contribuţiile vor fi reflectate în documentele finale. Această îngrijorare a fost exprimată în cadrul ultimei şedinţe CIAP de către unul dintre membri. Sondajul nu a relevat probleme referitoare la metoda propusă de către partenerii dintr-o categorie specifică.

În interviuri au fost menţionate dificultăţile privind mobilizarea partenerilor, dar şi obţinerea de contribuţii cu valoare adăugată în cadrul procesului. Absenţa studiilor şi a evaluărilor necesare în procesul de elaborare a politicilor publice[[17]](#footnote-18) face dificilă analiza socio-economică şi prioritizarea investiţiilor.

### Actualizarea evaluării pe 2014 – Structuri

EF23 Dimensiunea „Structuri" a fost evaluată pe baza a 11 variabile, identificate ca cele mai relevante în acest stadiu, atunci când cele două perioade de programare 2007-2013 şi 2014-2020 se suprapun. Detalii cu privire la evaluarea fiecărui criteriu sunt incluse în lista de verificare din Anexa 3. Prezentăm mai jos o imagine de ansamblu a analizei şi concluziilor.

EF 23(1) Desemnarea structurilor care să indice dacă structurile sunt nominalizate şi constituite în mod oficial.

Acest criteriu a fost evaluat ca fiind pe deplin realizat pentru perioada de programare 2007-2013, în 2013, iar evaluarea se menţine în actualizare.

Criteriul a fost evaluat şi pentru perioada de programare 2014-2020. În evaluarea anterioară criteriul a fost evaluat ca „nu este cazul", deoarece în acea etapă, când AP a fost într-o fază pregătitoare, nu exista cerinţa adoptării cadrului instituţional. În prezent, când AP este aprobat, constituirea oficială a cadrului instituţional este o cerinţă şi criteriul este evaluat ca fiind pe deplin realizat. Ordonanţa Guvernului 1183/29.12.2014 este documentul oficial care atestă cadrul instituţional pentru perioada de programare 2014-2020.

Evaluarea criteriilor este „Da" pe deplin realizat pentru ambele perioade de programare

EF 23(2) Transferul de experienţă din perioada de programare anterioară

Un număr de OP continuă cu aceleaşi structuri ca şi în 2007-2013, asigurând în mod direct transferul experienţei 2007-2013 în 2014-2020. OP cum ar fi Competitivitate, Capitalul Uman şi Infrastructură Mare vor fi implementate de către AM-uri înfiinţate într-o nouă poziţie, în MFE, dar acestea se bazează în mare măsură pe structurile OP 2007-2013 similare şi cu acelaşi personal. Utilizarea experienţei anterioare a putut fi observată în faza de programare, dar trebuie să fie continuată de asemenea în faza de implementare. Deoarece dovezi pentru faza de implementare nu sunt disponibile evaluarea este „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri. Acest lucru este confirmat de rapoartele de evaluare ex ante ale noului PO.

EF 23(3) Consensul privind desemnarea cadrului instituţional

Pentru perioada de programare 2007-2013, evaluarea este menţinută „Da\*”. Pentru 2014-2020 evaluarea este „Da" pe deplin realizat, deoarece noul cadru instituţional a fost supus unor consultări ample, ca parte a AP şi aprobarea în CIAP.

EF 23(4) Autoritatea structurilor existente în îndeplinirea rolului acestora

A continuat procesul de îmbunătăţire a punerii în aplicare a OP printr-un sistem mai centralizat. Sunt progrese în consolidarea coordonării MFE, AM cu dificultăţi în punerea în aplicare a OP 2007-2013 fiind integrate în MFE. În acest fel, autoritatea a fost consolidată în domeniile cheie în care s-au găsit deficienţe. Măsuri orizontale de simplificare şi revizuire a procedurilor (a se vedea, de asemenea, detalii privind măsurile relevante în secţiunea Sisteme şi Instrumente) dovedesc eficacitatea coordonării.

În timp ce evaluarea din 2013 a fost „Nu\*" sunt necesare îmbunătăţiri semnificative, evaluarea actualizată este „Da\*", realizat în mare măsură, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF 23(5) Localizarea AM POR este în conformitate cu structura administrativă

Pentru ambele perioade de programare, localizarea AM în MDRAP şi a OI în ADR regionale, dovedeşte că este în conformitate cu ierarhia administrativă. Evaluarea este „Da" pe deplin realizat.

EF 23(6) Adecvarea selecţiei OI pentru tipul de intervenţie şi beneficiarii vizaţi

Selecţia OI pe PO abordează în mare măsură chestiunea unei bune capacităţi de a acoperi regiunile şi beneficiarii vizaţi. OI au structuri regionale. O zonă de îmbunătăţire rămâne capacitatea acestor structuri în regiune. Pentru ambele perioade de programare evaluarea este „Da \*" realizat parţial, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF 23(7) Relaţiile bune de lucru bine stabilite între organismele de coordonare (de exemplu AM, OI şi alte structuri)

Pentru 2014-2020 acordurile de delegare nu au fost încă finalizate.

Evaluarea acestor criterii a fost în 2013 „Nu\*”, realizat parţial, sunt necesare îmbunătăţiri semnificative. S-au făcut progrese importante printr-o mai bună coordonare de la nivelul MFE, conform răspunsurilor sondajului, care au fost pozitive şi rapoartelor Curţii de Conturi a României, care nu mai menţionează deficienţele constatate în prima evaluare. Există încă domenii care necesită îmbunătăţiri – de exemplu coerenţa de interpretare a instrucţiunilor în toate OI.

EF 23(8) Sunt stabilite structuri adecvate pentru toate fazele de implementare a programelor

Aceast criteriu nu se referă la locul pe care îl au AM şi OI în ierarhia administrativă, ci la organizarea internă, inclusiv departamentele şi locuri de muncă create în interiorul AM şi OI. În timp ce pentru perioada 2007-2013 situaţia s-a îmbunătăţit, continuă să existe nevoi pentru o mai mare flexibilitate în asigurarea unor structuri adecvate în funcţie de variaţiile volumului de muncă şi intensitatea funcţiilor în diferite faze de implementare a programelor.

Pentru 2014-2020 acest criteriu nu poate fi evaluat în acest stadiu, deoarece structurile interne şi alocarea responsabilităţilor nu sunt finalizate.

EF 23(9) Principiul parteneriatului este prezent şi eficace

Acest criteriu este pe deplin realizat din punctul de vedere al disponibilităţii procedurii procesului de consultare: CIAP este configurat şi funcţional, documentele de consultare publică sunt disponibile pe *website*-ul MFE. Participarea partenerilor sociali rămâne o zonă în care sunt necesare îmbunătăţiri. Pentru aceasta, MFE a inclus o serie de acţiuni într-un plan de acţiune pentru măsurile orizontale (a se vedea Anexa 2).

EF 23(10) Coordonare ministerială sistematică şi eficientă a politicilor socio-economice

Aceasta a fost o zonă deficitară şi, în prima evaluare, a fost evidenţiat procesul întârziat şi lent de elaborare a politicilor, sprijinirea programării pentru perioada 2014-2020. Opinia generală în cercetarea din 2014 evidențiază o cooperare inter-ministerială îmbunătăţită în acest domeniu. Rapoartele de evaluare ex-ante a AP arată că cerinţele pentru îndeplinirea condiţionalităţilor ex-ante pentru perioada 2014-2020 au reunit factori de decizie de la mai multe ministere şi planurile de acţiune au fost împărtăşite/acceptate şi puse în aplicare. Pe lângă aceasta, AP include un mecanism pentru a înlesni cooperarea inter-ministerială. Nu este funcţional în prezent, ci în procesul de operaţionalizare. Evaluarea actualizată este „Da\*", parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF 23(11) Comitetele de monitorizare sunt constituite şi au o compoziţie şi funcţionare adecvate

Pentru perioada 2007-2013, îmbunătăţirea participării tuturor membrilor a fost considerată ca necesară. Evaluarea se menţine. Pentru 2014-2020, la data evaluării, doar două PO au fost recent aprobate. Prin urmare, CM nu au fost stabilite şi criteriul nu este evaluat.

## Analiză şi constatări – Resurse Umane

Această secţiune analizează resursele umane disponibile şi capacitatea acestora de a fi folosite în mod adecvat. Aspectele cheie analizate au fost selectate din studii şi evaluări anterioare ca factori principali care afectează funcţionarea şi performanţa.

Evaluarea se va concentra în această secţiune pe răspunsul la următoarele întrebări:

* Sunt resursele umane disponibile în număr suficient şi au competenţele necesare?
* Sunt politicile de RU pregătite să asigure resurse umane adecvate, inclusiv planificarea, sistemul de recompense, managementul performanţei, formarea şi eficacitatea managementului?

### Evaluarea din 2013 – Resurse Umane ale autorităţilor

EF24 Studiile şi rapoartele de evaluare privind perioada actuală de programare au identificat „**lipsa cronică de personal**”[[18]](#footnote-19) de la nivelul AM şi OI, drept una dintre principalele cauze pentru întârzierea implementării PO.

EF25 **În perioada 2010 şi 2011 a fost raportat un număr mare de posturi vacante**, de exemplu numai 36% din posturi erau ocupate în OI pentru Întreprinderile Mici şi Mijlocii[[19]](#footnote-20), şi astfel s-a identificat o încărcare mare cu sarcini de lucru în anumite departamente, corelat cu întârzieri în implementarea programelor. Rapoartele anuale de implementare indică lipsa de personal drept motivul principal pentru întârzierea monitorizării, verificării şi plăţilor şi pentru gradul redus de absorbţie.

Anul 2010 a fost anul în care mai mulţi factori negativi s-au suprapus: (i) numărul mare de contracte în implementare, necesitând un volum mai mare de resurse umane pentru monitorizare, control şi audit şi management financiar, (ii) demararea implementării măsurilor de austeritate bugetară, când crearea de noi posturi în organigrame şi posturile vacante existente au fost blocate, (iii) reduceri salariale în sistemul public, care au generat o migrare a personalului înspre sectorul privat sau înspre niveluri salariale mai ridicate în sistemul public. **Recent, concediile temporare** (maternitate, studii, altele), neincluse în categoria posturilor vacante, sunt de asemenea prezente şi cresc dificultăţile legate de asigurarea resurselor umane.

EF26 Toate PO au fost afectate de numărul insuficient de personal la nivelul AM-urilor şi OI-urilor, iar un nivel îngrijorător al insuficienţei de personal a fost identificat mai ales în AM POS CCE şi OI pentru Societatea Informaţională, în cadrul Organismelor Intermediare pentru IMM şi OI pentru Axa Prioritară nr.1 din cadrul POS DRU. **Situaţia s-a îmbunătăţit începând** cu implementarea Planului de Măsuri Prioritare (ACIS, 2011) şi a continuat în anul 2012 când s-a permis un grad de flexibilitate în cazul angajărilor în administraţia publică. Rapoartele anuale pentru anul 2012 încă menţionează personal insuficient la nivelul POS CCE; POS T, POS DRU, PO DCA şi PNDR.

Sondajul indică faptul că numai 48% dintre respondenţi consideră foarte importantă nevoia de personal suplimentar, ceilalţi considerând necesare numai unele îmbunătăţiri sau considerând complet inutile eventualele îmbunătăţiri. POS CCE, POS DRU şi POAT deţin peste 50% dintre răspunsuri care indică faptul că este necesar personal suplimentar într-o mare măsură.

EF27 Opiniile colectate prin interviuri indică faptul că volumul de muncă nu este uniform între organizaţii şi că utilizarea personalului existent ar putea fi optimizată, incluzând reproiectarea proceselor şi simplificarea procedurilor. **Dimensiunea reală a lipsei de personal** necesită **utilizarea sistematică a analizei încărcării cu sarcini a personalului**. În cadrul studiului a fost găsit un număr mare de răspunsuri care indică existenţa unor analize actualizate ale încărcării cu sarcini a personalului, cel mai frecvent sunt întâlnite în cadrul POR, POS M, POS DRU şi mai puţin în cadrul POS CCE, PNDR şi POP. Totuşi, interviurile şi focus grupurile au confirmat faptul că analiza volumului de muncă / încărcării cu sarcini a personalului nu este folosită în mod sistematic pentru a fundamenta planificarea RU. Această constatare este confirmată de concluziile Autorităţii de Audit, care menţionează că AM nu efectuează analiza volumului de muncă, în particular a gradului de încărcare, iar efectul poate fi observat în principal în organizaţiile cu probleme semnificative privind disponibilitatea personalului, fluctuaţia ridicată şi numărul mare de posturi vacante.

EF28 Sondajul relevă opinia că **nivelul fluctuaţiei de personal poate fi gestionat**. 65% din respondenţi au indicat un nivel al fluctuaţiei sub 10%. Anumite PO au indicat în sondaj niveluri mai mari de peste 11%. Răspunsurile indică structuri cu niveluri mai mari de fluctuaţie de peste 20% în POS CCE, POS DRU, CTE, POS M, PO DCA, programele CTE şi POS T.

EF29 Mai mulţi respondenţi au o părere pozitivă (48%) cu privire la **capacitatea de a gestiona fluctuaţia personalului** decât respondenţii cu o opinie negativă (40%). În ciuda nivelului ridicat al fluctuaţiei în cazul unor PO, există o părere pozitivă privind capacitatea de gestionare a fluctuaţiei, numai structurile POS CCE şi POS DRU indică faptul că fluctuaţia personalului este dificil de controlat.

EF30 Există o opinie împărtăşită de mulţi respondenţi (70%) conform căreia fluctuaţia personalului, în ciuda faptului că este gestionabilă, **afectează nivelul de performanţă al organizaţiei**. Situaţia este dificil de gestionat atunci când persoanele cheie (specialişti sau manageri de nivel mediu sau de top) părăsesc organizaţia. Interviurile şi focus grupurile au confirmat faptul că ratele mari ale fluctuaţiei de personal sunt datorate unor factori organizaţionali şi de context, cum ar fi implementarea măsurilor de austeritate şi reducerile salariale, sau reorganizări, care au generat o importantă fluctuaţie a persoanelor cheie.

EF31 Sondajul nostru arată că 67% dintre respondenţi au indicat că există posturi vacante în procent de sub 10% din totalul posturilor, din care 41% sunt mai puţin de 5%. Niveluri de peste 10% se regăsesc în POS DRU, POS CCE şi unul în cadrul POR. Un caz extrem arată că există **posturi vacante în procent de peste 20%**.

EF32 Sondajului a arătat că, în ultimul an, au existat **schimbări semnificative în organizaţii la nivelul managementului de top**, cele mai înalte niveluri fiind de 58,3% pentru directori generali şi respectiv 41,7% pentru directori adjuncţi. Doar un procent de 19,4% dintre respondenţi nu au indicat nici o modificare la nivelul managementului de top. Sondajul indică o fluctuaţie mare de personal la nivel de management în toate PO, cu excepţia POAT, care nu a înregistrat nici o schimbare în ultimul an, şi POR, unde a avut loc doar o schimbare la nivel de director general, aşa cum reiese din răspunsuri. Participanţii la focus grup au agreat părerea conform căreia capacitatea organizaţiilor şi nivelul lor de performanţă sunt mai bune în organizaţiile cu o bună stabilitate a personalului de conducere şi a personalului cheie. POR, inclusiv AM şi OI, sunt exemple care susţin această ipoteză.

EF33 Respondenţii la sondaj şi persoanele intervievate au indicat nevoia de îmbunătăţire a **politicilor şi practicilor de RU**. Îmbunătăţirile sugerate se referă la stimulente, motivarea şi formarea fiind de asemenea larg împărtăşite de respondenţi, fiind urmate de cele privind managementul performanţei şi revizuirea salariilor.

EF34 91% dintre respondenţi consideră că **sistemul de recompense ar trebui îmbunătăţit** şi mai mult de jumătate (51%) consideră că această nevoie este foarte importantă.

EF35 **Sondajul indică mai multe opinii pozitive decât negative cu privire la** competitivitatea **sistemului de recompense** pe piaţa muncii:

* declaraţia „sistemul de recompense ar putea atrage profesioniştii” are 54% răspunsuri pozitive, iar 37% consideră că sistemul nu ar putea atrage profesionişti
* sistemul ar putea asigura păstrarea profesioniştilor, în opinia a 55% dintre respondenţi, faţă de 35% răspunsuri că sistemul nu ar putea păstra profesionişti.

EF36 Numărul mare de opinii pozitive este explicat de numărul mare de respondenţi din instituţii cu niveluri salariale ridicate. Sistemele de recompense care pot să reţină şi să atragă profesionişti sunt indicate de PNDR (APDRP) şi POR, în timp ce sistemele incapabile sunt indicate de AM-urile POS CCE, POS DRU, şi PO DCA, POAT, PNDR, programelor CTE şi POP. În ciuda faptului că în interviuri se face referire la AM POS T că este o organizaţie cu un nivel salarial scăzut în comparaţie cu alte organizaţii publice, respondenţii indică faptul că sistemul este în mare măsură eficient, conform celor specificate mai sus. Există un proces de migrare a personalului din organizaţii cu un nivel salarial scăzut înspre organizaţii cu un nivel salarial mai ridicat, de exemplu de la AM PNDR la APDRP.

EF37 Interviurile şi focus grupurile au evidenţiat lipsa de competitivitate a sistemului de salarizare în majoritatea instituţiilor şi dificultăţi de atragere a profesioniştilor în anumite domenii specifice de competenţă, de exemplu ingineri în proiectele de mediu.

Respondenţii la sondajul realizat au furnizat o opinie negativă cu privire la claritatea sistemului de recompense, 45% dintre aceştia l-au considerat neclar, în timp ce 35% au avut o părere pozitivă. Cu privire la corectitudinea sistemului de recompense, 39% dintre respondenţi au prezentat o opinie negativă, faţă de 33% o opinie pozitivă.

EF38 Interviurile şi focus grupul au subliniat drept o problemă cheie corectitudinea sistemului salarial, care înregistrează mari diferenţe salariale între instituţii. Raportul minim / maxim al salariului mediu în organizaţii este de 1:3[[20]](#footnote-21), acesta fiind confirmat de datele utilizate pentru analiza costurilor administrative din studiu. Datele sunt confirmate de studiul *Regional Governance in the context of globalisation*, DG Regio, DG Regio, 2010[[21]](#footnote-22).

EF39 **Îmbunătăţirea politicii şi practicilor în formarea profesională** este percepută de 100% dintre respondenţi ca necesară, iar 42,4% consideră că aceasta este foarte necesară. 83% dintre respondenţi au indicat faptul că organizaţia lor elaborează planuri anuale de formare.

EF40 Autoritatea de Coordonare pentru Instrumentele Structurale (ACIS) a implementat la începutul perioadei 2007-2013 un mecanism pentru funcţia de formare, inclusiv planificarea formării, utilizarea AT pentru implementarea programelor de formare şi sprijin pentru AM. În ultimii ani, mecanismul a fost mai puţin utilizat, în principal din cauza faptului că funcţia de formare şi-a redus intensitatea în mai multe AM-uri, datorită dificultăţilor întâlnite în accesarea resurselor de AT şi disponibilităţii limitate a personalului de a participa la cursurile de formare, sub presiunea volumului de muncă crescut. Există experienţe pozitive cu privire la funcţia de formare în AM-urile POR, PO DCA şi ACIS.

EF41 Un număr surprinzător de mare de respondenţi (14%) indică faptul că organizaţiile nu au un plan de formare, dar că instituţiile sunt deschise să folosească oportunităţile de instruire. În acest caz, se înţelege că cerinţa legală de a avea un plan de formare este respectată la nivel general de instituţie, de exemplu la nivel de minister, însă asumarea proprietăţii asupra unui plan de formare la nivelul organizaţiei (unitate / direcţie) este semnificativ diminuată.

Intervievaţii şi participanţii în cadrul focus grupului au confirmat faptul că planurile de formare sunt elaborate în majoritatea organizaţiilor într-un mod eficient şi cuprind nevoile reale de formare.

EF42 67% dintre respondenţi au indicat faptul că **planurile de formare sunt implementate şi sunt eficace**, conducând la îmbunătăţirea competenţelor, în timp ce numai 20% consideră că planurile de formare sunt implementate într-o mică măsură sau deloc. Am identificat evaluări contradictorii din cadrul aceleiaşi instituţii cu privire la eficacitatea planurilor de formare. Interviurile şi focus grupul au explicat constrângerile legate de implementarea planurilor de formare din ultimul an, datorate indisponibilităţii alocărilor de bugete pentru formare şi dificultăţilor procedurale de utilizare a AT pentru contractarea formării. **Disponibilitatea personalului** pentru formarea clasică s-a diminuat, fiind preferate metode mai rapide, cum ar fi formarea la locul de muncă. În sistemul de formare există o utilizare limitată a TIC, de exemplu e-learning.

EF43 Îmbunătăţirea **managementului performanţei** este văzută de 61,3% dintre respondenţii la sondaj ca fiind necesară şi foarte necesară, mai mulţi decât cei care au considerat necesară revizuirea salarială (51,3%).

Există un sistem de evaluare a performanţelor implementat, acesta fiind obligatoriu, 64% dintre respondenţi au indicat faptul că peste 90% dintre rezultatele sistemului de evaluare sunt peste nivelul satisfăcător. Prin urmare, sistemul indică o imagine a unor performanţe individuale bune într-o mare măsură, chiar şi în organizaţii care înregistrează rezultate slabe.

Numai 8% dintre respondenţi consideră că rezultatele nu reflectă în mod corect nivelul de performanţă al personalului. Interviurile şi focus grupul indică opinia generală conform căreia, în majoritatea instituţiilor, sistemul de evaluare este o activitate obligatorie. Aceasta este aplicată în mare măsură formal, superficial şi nu reflectă performanţa reală. Focus grupul a mai subliniat faptul că un factor esenţial îl reprezintă **contribuţia** **managerilor** la asigurarea unui proces corect de management al performanţei şi că aceasta ar trebui să reprezinte o funcţie de zi cu zi a managementului, dincolo de evaluarea anuală.

EF44 Un element cheie al capacităţii administrative îl reprezintă experienţa acumulată în cadrul organizaţiei. Sondajul a indicat o opinie pozitivă a autorităţilor. Mai mult de 74% dintre respondenţi considerând că există în organizaţii competenţele necesare în domeniile critice de expertiză. Expertiza este **disponibilă** într-o mare măsură din resurse interne, dar şi din resurse externe, folosindu-se asistenţă tehnică. Autoritatea de Audit (AA) satisface nevoile din resurse interne. AA implementează un proiect de formare finanţat din POAT pentru dezvoltarea competenţelor necesare. Expertiza este percepută de către majoritatea respondenţilor (72%) ca fiind disponibilă şi de calitate ridicată. O capacitate limitată de asigurare a expertizei necesare este indicată în cadrul POS CCE şi POS DRU.

EF45 **Principalele lacune referitoare la expertiză** indicate de către respondenţii la sondaj şi confirmate în interviuri şi focus grup, sunt acelea referitoare la ajutorul de stat (44% dintre respondenţi), reglementările de mediu (22%), managementul riscului (22%), auditul intern (22%).

În ciuda bunei acoperiri a ariei de expertiză, respondenţii au indicat faptul că există o nevoie de îmbunătăţire a capacităţii de formare. Aceasta este percepută ca fiind o nevoie pentru a dezvolta continuu expertiza şi competenţele interne, pentru a răspunde schimbărilor cadrului legal şi introducerii noilor metodologii. De asemenea, aceasta este înţeleasă ca o nevoie pentru formarea şi integrarea noilor angajaţi, în principal în instituţii cu o rată mare a fluctuaţiei de personal.

EF46 Pentru implementarea programului, domeniile de expertiză în care **formarea este considerată necesară** sunt achiziţiile publice (72% dintre răspunsuri), managementul şi controlul financiar (64%), politici şi legislaţie naţionale/naţională şi europene/europeană (44%) şi abilităţi manageriale (44%). Există mici variaţii între un PO şi altul cu privire la ierarhizarea nevoilor prioritare, care nu urmează vreun tipar ce ar putea fi utilizat pentru a trage o concluzie.

EF47 Discuţiile focus grupurilor au subliniat importanţa **unui management eficace pentru performanţa generală** a organizaţiei, capacitatea de a introduce şi a utiliza practici şi instrumente noi de management al RU. Nu există evaluări disponibile cu privire la eficacitatea managementului. Astfel de evaluări sunt utile în organizaţiile care au ca scop îmbunătăţirea competenţelor de management şi ar trebui luate în considerare în proiectele din programul pentru consolidarea capacităţii administrative.

EF48 Pentru elemente ale capacităţii administrative a autorităţilor din 2007-2013, AM-urile şi OI-uri sunt evaluate în studii şi evaluări anterioare. Evaluatorii nu au putut identifica **evaluări cuprinzătoare ale capacităţii la nivelul sistemului sau instituţiei** sau date colectate / disponibile cu privire la utilizarea resurselor umane (volum de muncă, personal şi costuri ale instituţiei şi faze ale ciclului sau sarcini). Datele privind parametrii sistemului lipsesc sau sunt incomplete, în ciuda faptului că au existat iniţiative, conform interviurilor, de colectare a acestora, cum ar fi: nivelul salarial, nivelul performanţei individuale, indicatori de implementare a programelor de formare, evaluări ale funcţiei de formare.

O analiză se realizează în prezent la nivelul MFE pentru a aborda problemele de bazăActualizarea evaluării pe 2014 – Structuri Resurse Umane ale autorităţilor

Dimensiunea „Resurse Umane” a fost evaluată pe baza a 10 variabile care influenţează capacitatea administrativă a autorităţilor, după cum urmează:

* practica de planificare a resurselor umane şi eficacitatea acesteia (12);
* nivelul fluctuaţiei de personal şi gestionarea acestuia (13);
* nivelul locurilor de muncă vacante şi gestionarea acestuia (14);
* practica planificării formării (15);
* eficacitatea funcţiei de formare (16);
* performanţa personalului (17);
* competitivitatea şi corectitudinea sistemului de recompense (18);
* capacitatea managerială (19);
* experienţa anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare (20);
* aprecieri şi evaluări sunt efectuate în mod regulat în vederea îmbunătăţirii continue a performanţei personalului (21).

Detalii cu privire la evaluarea fiecărui criteriu al dimensiunii Resurse Umane sunt incluse în lista de verificare din Anexa 3. Prezentăm mai jos o imagine de ansamblu a analizei şi concluziilor.

Evaluarea este structurată avââând la bază următoarele variabile care influenţează capacitatea administrativă:

* asigurarea resurselor care acoperă planificarea resurselor umane, fluctuaţia de personal şi posturile vacante (care au fost identificate ca principalele deficienţe în sistemul); această parte a contribuit la răspunsul în ce măsură resursele umane sunt suficiente pentru funcţionarea şi realizarea obiectivelor de performanţă.
* politicile de resurse umane şi practicile privind dezvoltarea şi performanţa personalului, inclusiv de formare, competenţe, performanţă, sistem de recompense, eficienţa managerială – care se adresează celei de-a doua întrebări a dimensiunii Resurse Umane.

Evaluarea a fost limitată la resursele umane din perioada 2007-2013 şi nu putea aborda întrebările de evaluare la organizaţiilor, proceselor şi a personalului corespunzător pentru perioada 2014-2020, din cauza stadiului incipient de programare, respectiv implementare a PA şi PO. Este menţionat cazul în care rezultatele pentru resursele umane din perioada 2014-2020 au fost găsite utile pentru această evaluare.

Datele şi informaţiile colectate în actualizarea evaluării au relevat următoarele constatări:

EF(49) Planificarea resurselor umane s-a îmbunătăţit după evaluarea pe 2013. A fost acordată mai multă atenţie justificării adecvate a nevoilor de personal, au fost depuse cereri pentru locuri de muncă suplimentare pentru factorii de decizie. Totuşi utilizarea analizei volumului de muncă ca instrument managerial rămâne ca un obiectiv pentru viitor. Evaluarea a evidențiat că acest criteriu este ”parţial realizat, dar sunt necesare îmbunătăţiri”.

EF(50) În domeniul gestionării resurselor, fluctuaţia de personal şi locurile vacante sunt menţinute la acelaşi nivel de evaluare, „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri. Fluctuaţia de personal a scăzut şi atât fluctuaţia de personal cât şi posturile vacante sunt percepute ca gestionabile în studiu. Raportul al Curţii de Conturi aferent anului 2013 menţionează cazuri specifice în care recrutarea de personal trebuie să fie abordată. În comparaţie cu evaluare din 2013, problema este semnificativ diminuată. Evaluarea actualizată este pentru acest criteriu „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri în cazuri specifice.

EF(51)Asigurarea competenţelor necesare pentru personal este un domeniu cheie în care s-au constatat că îmbunătăţirile sunt necesare în evaluarea anterioară. Primul criteriu – disponibilitatea şi utilizarea planurilor de formare – este realizat ca şi în evaluarea anterioară, în timp ce practica de formare şi eficienţa rămân la acelaşi nivel de evaluare („Da\*”), cu domenii de îmbunătăţire necesare.

EF(52) Managementul performanţei personalului şi a competitivității sistemului de recompense a fost evaluat în 2013 ca fiind un criteriu cu îmbunătăţiri necesare semnificative. În timpul actualizării, rezultatele indică faptul că planurile de îmbunătăţire a acestui domeniu de politică de RU sunt în curs de desfăşurare şi sistemul de recompense este deja perceput în sondaj drept competitiv şi echitabil, în progres faţă de evaluarea din 2013. Salariile personalului angajat în AM-uri şi OI-uri a crescut (prin Ordonanţa de Urgenţă 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015 [...]). Un proiect de AT pentru dezvoltarea unui sistem de evaluare a performanţei pentru funcţionarii implicaţi în gestionarea fondurilor UE este în implementare şi vizează corelarea remuneraţiei cu performanţa – asigurându-se în acest fel un sistem mai echitabil. Aceste rezultate indică îmbunătăţiri şi o bază pentru o practică eficientă de management al performanţei şi recompensei în sistem. Recomandăm în acest caz indicatori cantitativi – legaţi de performanţă – de măsurat în mod regulat şi utilizaţi pentru o evaluare a eficienţei politicilor şi noilor practici introduse.

EF(53) POAT 2014-2020 dedică o axă prioritară (AP 3) sprijinului managementului RU în sistemul autorităţilor, care abordează în special punctele slabe identificate în evaluarea pe 2013. Evaluarea modificării găseşte planuri de dezvoltare în conformitate cu nevoi identificate, dar fără rezultate obţinute în această etapă. Evaluarea în această etapă pentru aceste criterii este „Da\*” parţial realizat, dar sunt necesare îmbunătăţiri.

EF(54) Capacitatea managerială şi transferul experienţei personalului în noua perioadă de programare au fost menţinute la acelaşi nivel al evaluării din 2013, deoarece singura sursă de informare o constituie sondajul, care nu a putut oferi argumente suficiente pentru o schimbare. Prin urmare, criteriul privind capacitatea managerială este evaluat ca „Nu\*" sunt necesare îmbunătăţiri semnificative, iar transferul de experienţă este evaluat ca „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF(55) Un alt element care asigură că practicile pentru resursele umane sunt orientate spre îmbunătăţirea continuă este legat de disponibilitatea studiilor şi evaluărilor care ar putea sprijini resurse umane legate de deciziile manageriale. Acest criteriu a fost găsit în progres, dar măsurători sistematice ale indicatorilor cantitativi specifici nu sunt în curs în prezent. Conform informațiilor colectate în etapa de actualizare status-ul este „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF(56) Recomandarea este deja abordată printr-o axă prioritară în POAT 2014-2020 şi o serie de acţiuni, inclusiv este în implementare consolidarea rolului departamentului de resurse umane în gestionarea procesului şi asistenţa tehnică pentru a sprijini dezvoltarea unui sistem de evaluare a performanţei pentru funcţionarii implicaţi în gestionarea fondurilor UE.

## Analiză şi constatări – Sisteme şi Instrumente

În această secţiune, se evaluează dacă sistemele şi instrumentele folosite de către AM-uri şi OI-uri în perioada de programare actuală au fost proiectate şi utilizate în mod adecvat şi care sunt concluziile relevante pentru următoarea perioadă de programare.

Evaluarea va răspunde la următoarele întrebări:

* Este delegarea sarcinilor clară, formalizată şi în acord cu factorii interesaţi?
* Sunt disponibile instrumente adecvate şi instrucţiuni suficiente pentru elaborarea şi implementarea programului?
* Sunt implementate proceduri, baze de date şi sisteme adecvate, inclusiv sistemul de management şi control, management financiar, achiziţii publice, managementul riscului, audit, prevenirea, identificarea şi gestionarea neregulilor, detectarea şi gestionarea?
* Este constituită o Autoritate Naţională de Audit competentă şi activă?

### Evaluarea din 2013 – Sisteme şi Instrumente

**Delegarea sarcinilor**

EF57 Pentru implementarea PO 2007-2013, delegarea sarcinilor, între AM-uri şi OI-uri, a fost stabilită formal prin contractele de delegare. Există o opinie pozitivă majoritară în sondajul de opinie privind caracterul adecvat şi consensul asupra delegării sarcinilor (91% răspunsuri pozitive, 9% non-răspunsuri) iar in ceea ce priveşte claritatea rolurilor şi responsabilităţilor (55% dintre răspunsuri au fost pozitive iar 30% non-răspunsuri). Totuşi, suprapunerea sarcinilor între AM şi OI a fost evidenţiată în rapoartele misiunilor AA, cărora li se adaugă interpretarea inconsecventă a procedurilor de către AM şi OI, ambele creând confuzie la nivelul beneficiarilor. Acest criteriu este în conexiune cu criteriile privind crearea structurilor şi anume selecţia adecvată a OI-urilor şi definirea responsabilităţilor în cadrul sistemului de implementare a programului operaţional. Experienţă bună a AM POR în relaţie cu ADR-urile în calitate de OI în baza unui contract de delegare cu indicatori de performanţă, sugerează extinderea practicii şi în alte AM. Cu toate acestea, experienţa generală în folosirea indicatorilor de performanţă indică eficienţă numai dacă beneficiile OI (organizaţie şi personal) depind de atingerea obiectivelor sau dacă există o formă de penalizare în situaţia în care obiectivele nu sunt atinse.

**Suport metodologic şi instrumente pentru programare şi implementare**

 EF58 În această secţiune, analizăm în ce măsură au fost create ghiduri sau alte instrumente pentru programare şi implementare şi dacă acestea sunt adecvate. Pe parcursul constituirii cadrului instituţional pentru implementare, au fost definite procese şi instrumente conforme cerinţelor procesului de acreditare. Necesitatea conformării pentru acreditarea instituţiilor a reprezentat un factor stimulativ pentru crearea instrumentelor solicitate. Provocarea cheie pentru autorităţi a fost aceea de a asigura funcţionarea corectă a instrumentelor create.

EF59 Pentru fiecare program operaţional, pentru toate procesele au fost definite proceduri şi instrumente corespunzătoare. Acestea sunt implementate şi conform rezultatelor sondajului, mai mult de 52% dintre respondenţi consideră că acestea sunt adecvate, fiind necesare doar unele îmbunătăţiri, în timp ce aproximativ 18% consideră că îmbunătăţirile sunt foarte necesare. Focus grupul a confirmat opinia sondajului cu exemple de revizuire considerate a fi foarte necesare.

EF60 Rapoartele şi evaluările anuale au subliniat dificultăţi în utilizarea procedurilor, cu efecte negative asupra beneficiarilor, a AM-urilor şi a OI-urilor, în principal din punctul de vedere al volumului crescut al costurilor administrative şi al poverii asupra beneficiarilor. Rapoartele şi studiile analizate subliniază un număr de deficienţe privind adecvarea procedurilor, inclusiv[[22]](#footnote-23) lipsa de claritate, suprapunerea procedurilor de control, proceduri rigide şi complicate în ceea ce priveşte rambursările parţiale, cerinţe şi birocraţie excesive în principal în faza verificării rambursărilor, interpretare diferită şi neclară a procedurilor între AM, OI şi auditori etc. Simplificarea procedurilor şi revizuirea / crearea de noi instrumente şi instrucţiuni pentru beneficiari au fost propuse în planurile de acţiune iniţiate în ultimii trei ani.

EF61 Nu toate măsurile de îmbunătăţire asumate de către autorităţile române au fost eficace. În unele cazuri, măsurile propuse s-au dovedit a fi imposibil de aplicat. De exemplu, îmbunătăţirile asumate pentru prevenirea şi depistarea conflictului de interese, conform Comisiei Europene în 2011, sunt limitate la măsuri de bază şi ineficiente.

 *„mecanismul pentru prevenirea şi depistarea conflictului de interese […] stabilit prin cadrul legal existent este mai degrabă inaplicabil (dificil de implementat) şi nu previne sau depistează efectiv conflictul de interese în procesul de achiziţie publică […]; acesta este în prezent limitat la măsuri de bază şi nu la unele măsuri eficace[[23]](#footnote-24)”*

EF62 Interviurile au subliniat nevoia pentru o mai bună coordonare a PO în vederea asigurării unor abordări şi metodologii consecvente şi uniforme. În perioada actuală de programare, coordonarea metodologică nu a fost considerată suficientă, unele AM-uri au fost refractare la încercările de armonizare, rezultând dificultăţi în implementare şi o povară administrativă semnificativă pentru beneficiari.

FA63 Sistemul de indicatori reprezintă un element esenţial al ciclului de programare. Acesta a fost evaluat pozitiv de către 71% dintre respondenţii la sondaj. Cercetarea a dovedit că au fost înregistrate îmbunătăţiri pe parcursul implementării PO 2007-2013. În prezent, sistemul permite o raportare adecvată a indicatorilor principali (*core indicators*) şi a indicatorilor de program. Un număr de indicatori utilizaţi în perioada actuală nu sunt adecvaţi pentru a reflecta efectele măsurilor, priorităţilor şi programului[[24]](#footnote-25). De exemplu, indicatorul „creare locuri de muncă” este un indicator de program pentru POR şi POS CCE, dar nu este adecvat pentru măsurarea efectelor avute în vedere prin toate axele prioritare ale programului. Indicatorul „valoare adăugată”, în cazul POP, este un indicator inclus în ghidul pentru indicatori POP şi nu are o metodologie şi posibilitatea de a fi măsurat (POP, 2011). Alte probleme în ceea ce priveşte indicatorii sunt legate de valoarea indicatorilor. Ţintele stabilite pentru indicatorii de program nu au fost fundamentate corespunzător şi s-au dovedit a fi departe de realitate în unele cazuri. Unele PO au reevaluat ţintele şi au introdus valori realiste pentru indicatorii lor (de exemplu Transport). Dificultăţi suplimentare privind utilizarea indicatorilor sunt cauzate de: definirea neclară a indicatorului şi a metodologiei pentru calcul, utilizarea inconsistentă la nivel de proiect şi de program cu dificultăţi în agregare, disponibilitatea datelor pentru calculul indicatorilor statistici. În 2011, MFE a iniţiat un proiect pentru a sprijini producţia de date necesare pentru calculul indicatorilor statistici.

FA64 Următoarea perioadă de programare aduce o nouă abordare privind indicatorii[[25]](#footnote-26),. MFE a iniţiat măsuri de asistenţă pentru a îndruma persoanele implicate în programare pentru selectarea indicatorilor. Există un know-how bun în cadrul MFE cu privire la sistemele de indicatori, care ar putea fi transferat către de AM şi OI.

FA65 În perioada 2007-2013 au fost utilizate mai multe aplicaţii pentru managementul informaţiei. SMIS este cel mai cuprinzător şi recent a fost demarată dezvoltarea sistemului sub denumirea MySMIS, care permite mai multe funcţionalităţi pentru schimbul eficient de date cu beneficiarii. Nu a fost luată încă o decizie privind utilizarea şi dezvoltarea viitoare a aplicaţiilor existente.

FA66 53% din respondenţii la sondaj consideră că sistemele electronice nu sunt complet utilizate. Conform evaluării recente a Sistemelor Electronice (SE) efectuată în cadrul Evaluării Ex-Ante a Acordului de Parteneriat[[26]](#footnote-27), toate SE trebuie să îşi îmbunătăţească portofoliul de rapoarte predefinite pentru a elabora acele rapoarte de care au nevoie utilizatorii lor specifici. Toate SE ar trebui să beneficieze de o revizuire semnificativă în cea ce priveşte funcţiile, conţinutul de date şi uşurinţa în utilizare. Pe lângă obiectivul iniţial de satisfacere a cerinţelor minime, este important ca sistemele să deţină funcţii mai utile pentru utilizatorii lor. SMIS şi MIS-ETC necesită îmbunătăţiri majore în ceea ce priveşte utilitatea şi uşurinţa de utilizare. Pentru aceasta din urmă, sistemele necesită o revizuire a interfeţei utilizatorilor pentru a deveni mai uşor de înţeles şi de utilizat.

**Sisteme de management şi control**

FA67 Un sistem de management şi control sigur şi de încredere asigură că fondurile sunt utilizate în mod adecvat cu scopul de a îndeplini obiectivele programului şi politicilor. Sistemul de management şi control ar trebui să identifice timpuriu neregulile izolate şi să le corecteze înainte de a deveni o problemă de sistem.

FA68 Evaluatorii au identificat în cercetarea efectuată un număr de probleme care au legătură cu performanţa şi care indică sisteme de management şi control slabe. Neregulile identificate în legătură cu managementul şi controlul achiziţiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce alte nereguli de sistem în activităţile de evaluare şi selectare a proiectelor, frauda (în cazul unui OI), suspiciunea de conflicte de interese şi „conivenţele” (MFE, 2013) au dus la întreruperi de plăţi, suspendări şi suspendări prealabile ale Programelor Operaţionale, unele dintre ele aflate încă în vigoare.

FA69 Raportul public al Curţii de Conturi aferent anului 2011 subliniază ca și constatare generală caracteristică instituţiilor publice: „nu există o monitorizare şi o evaluare periodică a riscurilor […]; nu a fost completat registrul riscurilor”, iar acolo unde există „sistemul nu contribuie la îmbunătăţirea eficienţei şi eficacităţii activităţilor”.

FA70 De asemenea, s-au identificat puncte slabe în aplicarea procedurilor: verificări incomplete, întârzieri în aplicarea procedurii; lacune în depistarea neregulilor; înregistrarea întârziată a neregulilor, lipsa revizuirilor procedurilor (Curtea de Conturi, 2011) etc.

FA71 Mecanismele pentru plăţi, prognoză şi certificare sunt percepute ca fiind pozitive de un procent de 73% dintre respondenţi, aceştia având o părere pozitivă în ceea ce priveşte mecanismele de monitorizare, fluxul plăţilor, previzionarea şi certificarea. 11,8% consideră că mecanismele nu sunt funcţionale.

FA72 În ciuda acestor opinii pozitive, există dovezi ale dificultăţilor identificate în mecanismele de plată, care se reflectă în întârzieri mari ale plăţilor către beneficiari, întârzieri ale certificării plăţilor şi ale plăţilor de la CE. Analiza implementării bugetare a Fondurilor Structurale şi de Coeziune în anul 2012 (Comisia Europeană, 2013) menţionează România ca fiind una din ţările care a înregistrat nivelul cel mai ridicat de deviere faţă de previziunea decontării plăţilor de la CE în anul 2012 – 97% – explicată prin întreruperea plăţilor şi pre-suspendări / suspendări ale programelor.

FA73 Procedurile pentru verificări de probă sunt implementate, dar rapoartele de audit indică întârzieri sau realizarea parţială a planului de verificare sau verificări incomplete. Interviurile au subliniat faptul că trebuie îmbunătăţită calitatea verificărilor. Concluziile şi recomandările ar trebui să fie mai clare pentru a putea duce la îmbunătăţiri.

FA74 Părerile majoritar pozitive din cadrul sondajului cu privire la existenţa unor piste suficiente de audit, cu 91% răspunsuri pozitive, au fost confirmate în cadrul interviurilor. 89% dintre respondenţi consideră că sistemul de audit este adecvat; rapoartele de audit intern sunt disponibile, iar autoritatea de audit confirmă utilitatea acestora pentru misiunile de audit extern. Un indicator al eficacităţii misiunilor de audit intern îl reprezintă prevenirea cu succes şi depistarea timpurie a neregulilor şi fraudelor, indicator care în prezent nu se ridică la un nivel de satisfacţie aşteptat.

FA75 România a creat o Autoritate Naţională de Audit pentru toate Programele Operaţionale 2007-2013. Mandatul este asigurat prin Legea 200/2005, această organizaţie funcţionând ca organ independent de Autorităţile de Management şi de alte structuri din sistem. Autoritatea Naţională de Audit funcţionează, activitatea sa fiind inclusă în Raportul public anual al Curţii de Conturi.

### Actualizarea evaluării pe 2014 – Sisteme şi Instrumente

Dimensiunea „Sisteme şi Instrumente” a fost evaluată pe 9 variabile care includ:

* Delegarea eficientă a sarcinilor (22)
* Disponibilitatea şi caracterul adecvat al orientărilor şi instrumentelor pentru programare (23)
* Disponibilitatea şi caracterul adecvat al orientărilor şi instrumentelor pentru implementare (24)
* Disponibilitatea şi utilizarea eficientă a asistenţei tehnice (25)
* Disponibilitatea şi adecvarea indicatorilor sistemului (26)
* Sisteme electronice – funcţionale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile şi uşor de utilizat (27)
* Fiabilitatea sistemului de gestiune şi control (28) (inclusiv 9 indicatori selecţionaţi ca zone critice care influenţează sistemele de gestionare şi control şi, prin urmare, capacitatea administrativă)
* Este constituită autoritatea de audit competentă şi activă

Evaluarea are în vedere în special sistemul şi instrumentele pentru perioada de programare 2007-2013, deoarece, deşi actualizarea evaluării a fost făcută la sfârşitul primului an al noii perioade de programare 2014-2020, doar două PO au fost aprobate şi ar putea începe implementarea. Cele mai multe dintre evaluările referitoare la criteriile aplicate pentru perioada 2014-2020 sunt menţinute ca „nu se aplică".

Actualizarea evaluării a relevat următoarele constatări cu privire la sistemele şi instrumentele utilizate pentru CSNR, implementarea PO:

EF76 Delegarea de sarcini se menţine la nivelul de evaluare a proiectelor. Pentru 2007-2013 sunt pregătite contracte de delegare, eficienţa ar putea fi îmbunătăţită în anumite cazuri, pentru a evita suprapunerea sau pentru a include indicatori de performanţă. Prin urmare, evaluarea este „Da\*” parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF77 Orientările şi instrumentele de programare şi punere în aplicare evaluate în principal pe baza răspunsurilor sondajului indică menţinerea evaluării iniţiale: parţial realizat, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF78 Utilizarea şi utilitatea asistenţei tehnice a fost evaluată pe baza răspunsurilor anchetei care au indicat 75% opinie pozitivă privind disponibilitatea şi 86% opinie pozitivă privind calitatea. Evaluatorii au găsit, de asemenea, o coordonare mai coerentă a MFE privind AT, ca şi faptul că POAT intenţionează să sprijine prin măsuri orizontale furnizarea asistenţei tehnice. Recomandăm indicatori suplimentari care să fie calculaţi pentru o evaluare completă având în vedere durata procesului de dobândire a asistenţei tehnice, utilitatea şi eficienţa rezultatelor AT. Evaluarea actualizată arată că accesibilitatea şi eficienţa parţial realizate, sunt necesare îmbunătăţiri.

EF79 Evaluarea pentru sistemul de indicatori 2007-2013 a fost menţinută la acelaşi nivel de apreciere „Da\*” parţial realizate, sunt necesare îmbunătăţiri, pentru că nu au fost identificate dovezi de îmbunătăţire.

EF80 Evaluarea sistemului de management şi control care s-a dovedit a fi critic în evaluarea din 2013 a fost defalcată pe 9 criterii şi revizuite de la evaluarea anterioară pentru a surprinde mai bine aspectele esenţiale care trebuie să fie abordate şi îmbunătăţite.

* Procedurile de control de prim nivel au fost incluse ca un nou criteriu (înlocuind procedurile de gestiune financiară), deoarece Raportul al Curţii de Conturi pe anul 2013 le-a identificat ca fiind o slăbiciune cheie, prin urmare este evaluată ca o zonă cu îmbunătăţiri semnificative necesare, mai precis în anumite PO.
* Gradul de adecvare a procedurilor pentru implementarea programului – nu este evaluat pentru perioada 2014-2020 în 2013 – este luat în considerare în această actualizare, o zonă care ar fi fost gata de implementare a programelor. Prin urmare, criteriile se apreciază ca fiind parţial realizate, sunt necesare îmbunătăţiri semnificative. Pentru 2007-2013 progrese semnificative au fost făcute constând în simplificarea procedurilor de achiziţii publice pentru beneficiarii privaţi (Ordin de ministru 1120/2013).
* Rapoartele anuale de implementare 2013 au arătat că plăţile şi previziunile de cheltuieli şi certificare a plăţilor s-au îmbunătăţit prin simplificarea procedurilor şi o organizare mai eficientă în AM-uri. Au fost de asemenea observate durate mai scurte pentru plăţile către beneficiari care au condus la o absorbţie mai bună. Prin urmare, rating-ul a fost îmbunătăţit de la ultima evaluare.
* Prezenţa pistelor de audit suficiente, evaluate ca îndeplinit pe deplin în evaluarea anterioară, a fost evaluată în această actualizare ca fiind parţial realizate, sunt necesare îmbunătăţiri, deoarece Raportul Curţii de Conturi menţionează aceasta ca o slăbiciune de rezolvat (în unele PO). Acest lucru se datorează în principal creşterii numărului de proiecte în punerea în aplicare şi finalizate.
* Managementul riscului, achiziţiile publice şi detectarea şi managementul neregulilor, managementul achiziţiilor publice şi gestionarea sistemelor informatice, rămân domenii în care este nevoie de îmbunătăţiri semnificative. Acestea sunt menţionate în Raportul Curţii de Conturi ca probleme principale de sistem pentru autorităţile responsabile de gestionarea fondurilor UE în implementare în România. Ultimul Raport al Curţii de Conturi a concluzionat că sistemele de control ale autorităţilor de implementare a fondurilor structurale şi de coeziune, FEADR, FEPAM, FEGA sunt funcţionale, dar sunt necesare îmbunătăţiri. Problemele constatate sunt: (1) cazul POR, POSDRU, PNDR, POP: riscul de erori în ceea ce priveşte cheltuielile s-a găsit mare şi (2) aprobarea conturilor pentru două agenţii (Agenţia pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale şi Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură) a fost făcută cu rezerve.

## Analiza şi concluziile cu privire la alţi factori orizontali care influenţează capacitatea administrativă a autorităţilor

În această secţiune, echipa de evaluare analizează care sunt şi în ce măsură alţi factori influenţează capacitatea administrativă a autorităţilor implicate în gestionarea fondurilor UE. Analiza se concentrează pe relaţiile inter-ministeriale, eficacitatea şi eficienţa administraţiei publice şi a riscului factorilor de corupţie.

EF81 Opiniile colectate cu ancheta sunt pozitive în ceea ce priveşte factorii orizontali care influenţează capacitatea administrativă a autorităţilor.

* 85% din răspunsuri sunt pozitive în ceea ce priveşte relaţiile de muncă dintre ministerele de resort;
* numirea şi promovarea sunt considerate a fi bazate pe competenţe şi merit de cele mai multe dintre respondenţi (71%);
* există o separare clară a funcţiilor, o definiţie şi gestionare bune ale răspunderii şi responsabilităţilor;
* există un cod de conduită în fiecare instituţie, confirmat de 93% dintre respondenţii la sondaj.

EF82 Dintr-o altă perspectivă, studiile şi evaluările efectuate în ultimii ani în ceea ce priveşte managementul politicilor publice evidenţiază o serie de slăbiciuni strâns legate de chestiunile de capacitate administrativă analizate mai sus, inclusiv următoarele:

* executarea slabă a managementului politicilor publice[[27]](#footnote-28);
* cooperare inter-instituţională slabă;
* sistemul de control este bazat pe procese, cheltuieli şi activităţi, mai degrabă decât pe obiective şi rezultate;
* evitarea răspunderii şi o lipsă de politici, sisteme şi instrumente de măsurare a performanţei şi integrarea acesteia în procesele instituţionale şi de management;
* lipsă de încredere în cadrul administraţiei care conduce la aversiuni faţă de riscul major, blocaje în procese şi controale interminabile;
* politizarea administraţiei publice reflectată în mobilitatea personalului (posturi de conducere), în ritm cu ciclul politic; există dovezi că acest tip de mobilitate s-a extins la niveluri mai scăzute în ultimii ani (Ecorys, 2010).

EF83 Studii şi evaluări[[28]](#footnote-29) au identificat ca probleme cheie legate de eficienţa şi eficacitatea funcţionarilor publici următoarele:

* sistemul de recompense nu îndeplineşte cerinţele minime, cum ar fi echitatea internă şi externă pe bază de merit şi, prin urmare, acţionează ca un factor demotivant;
* un sistem de evaluare non-motivant;
* sistemul de RU este perceput din interior şi exterior ca mai puţin eficace, formalizate, dar lipsit de conţinut;
* lipsa de analize studii şi cercetări pentru administraţia publică şi în cadrul organizaţiilor pentru documentarea deciziilor.

EF84 Capacitatea factorilor de decizie de a sprijini cu politici sectoriale eficiente procesul de programare şi mai departe coordonarea implementării PO cu strategiile şi alte programe finanţate din alte surse este recunoscută drept o zonă de abordat şi de îmbunătăţit. În 2014, MFE a finanţat din AT un studiu „Report on sectoral policy making and UE coordination needs"[[29]](#footnote-30) contractat de Secretariatul General al Guvernului, care identifică contribuţiile preconizate de la factorii de decizie politică în cadrul mecanismului de coordonare a fondurilor ESI, precum şi aspectele cheie ale capacităţii care trebuie să fie abordate în ministerele de linie responsabile pentru politicile sectoriale. Raportul evidenţiază: "[...] ***necesitatea ca ministerele de linie responsabile pentru domenii de politici să facă trecerea de la a fi coordonate şi conduse de procesele fondurilor ESI la coordonarea eficientă în domeniile lor de politici***. Factorii de decizie politică ar trebui să îşi asume o proprietate deplină a strategiilor şi planurilor sectoriale şi să gestioneze procesele în coerenţă cu ciclul de şapte ani al fondurilor UE. Aceştia trebuie să-şi creeze propriile mecanisme de coordonare la nivel sectorial şi să le adapteze la nevoile fondurilor ESI."

EF85 Eficacitatea măsurilor care vizează corupţia este scăzută. Corupţia rămâne o preocupare şi o constrângere în dezvoltarea unui sistem public efectiv şi eficient, în conformitate cu Raportul privind anticorupţia din 2013 al Comisiei Europene. Cercetarea noastră indicat, spre exemplu, introducerea codului de conduită care nu a produs îmbunătăţiri. Interviurile au dezvăluit că acest lucru este mai mult o conformare formală cu cerinţele legale decât un instrument eficient capabil de a îmbunătăţi comportamentul etic în administraţia publică.

EF86 **Actualizarea evaluării** nu a găsit dovezi ale modificări semnificative în ceea ce priveşte factorii orizontali, deşi – luând în considerare strategiile de consolidare a administraţiei publice şi lupta împotriva corupţiei – există premise pentru îmbunătăţirea în viitor.

## Concluzii şi recomandări privind capacitatea administrativă a autorităţilor

### Concluzii privind capacitatea administrativă a autorităţilor

***Concluzii generale***

Structurile desemnate pentru gestionarea fondurilor UE sunt în foarte mare măsură înglobate în structurile existente ale sistemului administraţiei publice, în mare măsură influenţate de slăbiciunile sistemice privind **slaba cooperare inter-ministerială, birocraţia excesivă, insuficienţa personalului, lipsa de competenţe, slaba transparenţă în recrutarea şi managementul personalului, precum şi riscurile de corupţie**.

Provocarea pentru autorităţile române constă în găsirea soluţiilor adecvate pentru îmbunătăţirea capacităţii administrative şi a performanţelor în sistemul responsabil de gestionarea fondurilor UE, în timp ce progresul în îmbunătăţirea întregului sistem public este lent şi nesigur.

*Măsurile de îmbunătăţire a capacităţii administrative a sistemului de gestionare a fondurilor UE sunt împiedicate de slăbiciunile sistemice ale administraţiei publice româneşti.*

Experienţa 2007-2013 demonstrează că din punct de vedere al cadrului legal, instituţional, înfiinţarea structurilor organizatorice, repartizarea oficială a responsabilităţilor, regulamentul intern de procedură, comitetele de monitorizare etc., sunt în conformitate cu cerinţele. Cu toate acestea, **problema cheie este buna funcţionare a structurilor, reflectate în blocajele proceselor, utilizarea necorespunzătoare a resurselor şi de livrare a rezultatelor şi, în cele din urmă, performanţa slabă a programelor operaţionale**.

*România se prezintă bine în ceea ce priveşte conformitatea formală, înfiinţarea de structuri, formalizarea cooperării, crearea de instrumente şi sisteme, dar funcţionarea rămâne slabă.*

***Concluzii privind deficienţele specifice ale capacităţii administrative care să fie abordate***

CA1 Evaluarea din 2013 a relevat faptul că organismele de coordonare (de exemplu ACIS) şi un număr de AM nu au avut suficientă autoritate pentru a asigura abordări coerente, proceduri simple şi coerente, evitarea suprapunerilor de responsabilitate, precum şi punerea în aplicare eficientă a planurilor de acţiune la nivelul instituţiilor, pentru a rezolva problemele cheie. AM POR situat în Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice şi AM PNDR situat în Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale s-au dovedit a avea o mai bună capacitate de a gestiona programele decât alte AM-uri, fiind cei mai buni performeri şi beneficiind de pe urma structuri teritoriale extinse.

În scopul de a consolida gestionarea fondurilor ESI cu o coordonare şi coerenţă a acţiunilor consolidate, MFE a început în 2014 să reorganizeze întregul sistem cu centralizarea managementului PO care s-au confruntat în mod special cu dificultăţi în implementare. Pentru 2014-2020 arhitectura instituţională se bazează pe acelaşi principiu de centralizare a managementului în trei instituţii – MFE (coordonare şi asistenţă tehnică, competitivitate, capitalul uman şi infrastructură mare), MDRAP (intervenţii pe dezvoltare regională şi de capacitate administrativă) şi MADR (intervenţii pe agricultură, dezvoltare rurală şi pescuit). Există dovezi ale efectelor pozitive ale unei mai bune coordonări, respectiv simplificarea procedurilor din mai multe PO.

O provocare deosebită a fost abordarea adoptată de majoritatea PO, bazată pe un număr foarte mare de proiecte de mici dimensiuni. Alternativa folosirii proiectelor strategice mari are beneficii în ceea ce priveşte volumul de lucru şi costurile fixe în OI şi AM, dar necesită organizaţii cu o capacitate suficientă pentru a pune implementa astfel de proiecte. O condiţie suplimentară pentru aceste organizaţii este rolul de actori ai dezvoltării şi de legătură cu implementarea politicilor la nivel naţional / regional. La momentul actualizării evaluării nu poate fi evaluat în ce măsură noul PO va adopta o abordare mai eficientă. Planurile AT orizontale şi la nivelul PO includ măsuri de consolidare a capacităţii beneficiarilor.

*Experienţa actualei perioade de programare indică faptul că a autoritatea crescută a managementului şi a organismelor de coordonare, stabilitatea structurilor organizaţiilor şi întregul cadru general trebuie să fie asigurate*, cu scopul de a îmbunătăţi performanţa instituţională şi cooperarea inter-instituţională.

CA2 Principiul parteneriatului este formalizat şi bine promovat în ambele perioade de programare, dar cu **implicare limitată apartenerilor sociali** atât în timpul programării cât şi în timpul implementării prin participarea în comitetele de monitorizare. Comitetele de monitorizare au avut tendinţa să se limiteze la discuţii între CE, AM şi OI cu privire la implementarea programului cu contribuţii semnificative limitate din partea altor membri. Actualizarea evaluării în 2014 a dovedit că procedurile de consultare publică se aplică şi că pentru calitatea contribuţiilor partenerilor sociali se va furniza sprijin membrilor în comitetele de monitorizare pentru a îi informa mai bine, în principal despre problemele strategice ale PO şi a îi menţine conectaţi la procese. Aceste planuri reprezintă premise pozitive pentru o îmbunătăţire a implicării partenerilor sociali în implementarea AP şi PO, dacă vor fi implementate în mod consecvent.

*CA3 Concluzia evaluării iniţiale din 2013 enumeră capacitatea limitată în gestionarea politicii, instrumentele de comunicare şi cooperarea ineficiente printre factorii care influenţează participarea eficientă a partenerilor din cadrul ciclului de management al programelor*. Deşi situat în afara sistemului autorităţilor, factorii de decizie din MFE cooperează cu Secretariatul General al Guvernului în susţinerea celorlalti factori de decizie pentru a avea contribuţii mai eficiente în mecanismul de coordonare a fondurilor UE.

CA4 În perioada 2007-2013, sistemul a întâmpinat **dificultăţi în asigurarea resurselor umane adecvate atât cantitativ cât şi calitativ**. Măsurile de austeritate luate în 2010 au blocat găsirea resurselor care au fost necesare în relație cu volumul de muncă şi creşterea numărului de contracte în implementare. Reducerile semnificative de salarii în întregul sistem public au generat o fluctuaţie a personalului mare, rate ridicate de neocupare a locurilor de muncă şi volum de lucru crescut asupra personalului existent. Măsurile întreprinse au îmbunătăţit găsirea resurselor, dar într-un număr de AM-uri problema încă trebuie să fie rezolvată. În 2014 au fost întreprinse măsuri eficiente, inclusiv o revizuire a politicii salariilor din sistem asigurând un nivel competitiv şi un nivel echitabil printre AM-uri. Sistemul este perceput per total ca fiind competitiv şi echitabil, iar fluctuaţia şi posturile vacante gestionabile.

**CA5 Conducerea şi funcţia de resurse umane** în cadrul organizaţiilor nu au fost în măsură să găsească soluţii la aceste probleme, printr-o mai bună planificare şi alocare a sarcinilor, gestionarea încărcării de lucru, managementul performanţei, retenţia şi stimularea angajaţilor. Resursele de asistenţă tehnică nu au fost utilizate suficient pentru a acoperi lipsa de resurse interne în principal datorită dificultăţilor proceselor de achiziţii publice.

CA 6 Evaluarea pe 2013 a indicat o serie de chestiuni care trebuie să fie abordate pentru a asigura funcţionarea corectă şi un nivel adecvat de performanţă a personalului, inclusiv:

* analiza volumului de lucru şi alte instrumente de dezvoltare organizaţională nu sunt folosite în mod sistematic pentru a sprijini planificarea RU şi alocarea optimă a responsabilităţilor, deşi au fost găsite îmbunătăţiri în evaluarea actualizată;
* funcţie de formare ineficientă care nu este în măsură să furnizeze oportunităţi de formare pentru competenţe critice specifice şi continua dezvoltare profesională a personalului;
* eficacitate limitată a managementului performanţei;
* un sistem de recompense în imposibilitatea de a atrage, reţine şi motiva profesioniştii buni.

În mare parte funcţia de RU a fost evaluată ca fiind limitată la respectarea cerinţelor de a crea procese de RU specifice, dar eficacitatea sa este limitată. *Organizaţiile nu au o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficient politicile şi practicile de RU pentru a asigura resurse adecvate şi pentru a răspunde provocărilor*.

CA7 Performanţa generală scăzută a programelor operaţionale diminuează nivelul perceput de performanţă a personalului, în ciuda faptului că, în multe domenii, există buni profesionişti care fac eforturi pentru îndeplinirea atribuţiilor lor. Sistemul actual de management al performanţei nu face diferenţa dintre executanţi buni şi slabi în ceea ce priveşte rezultatele şi contribuţiile la realizările programului operaţional.

*CA8 Este necesar să se alinieze nivelurile de performanţă ale oamenilor cu performanţa organizaţiei tradus printr-o trecere de la o abordare bazată pe competenţe şi procese la un management al performanţei* ***„bazat pe rezultate" este necesar pentru a orienta mai bine eforturile către obiectivele de performanţă ale PO****.*

*CA9 Sistemul de formare trebuie să fie consolidat folosind bunele practici anterioare cum ar fi mecanismul de formare gestionat de către ACIS, practica de formare din AM POR, consolidând coordonarea şi reînnoind abordările şi metodele în concordanţă cu cele mai bune practici din lumea formării.*

Funcţia de formare trebuie să asigure **dezvoltarea continuă a personalului** din toate domeniile şi **intervenţii specifice zonelor de expertiză reprezentând factori de succes pentru îndeplinirea PO**.

*CA10* **Zonele de expertiză critice identificate în această etapă** sunt ajutorul de stat, reglementările de mediu, gestionarea riscurilor, auditul intern, achiziţiile publice, managementul financiar şi controlul, UE şi legislaţia naţională, şi gestionarea competenţelor. Aceste domenii de expertiză trebuie să fie considerate indicativ, şi funcţia de formare are rolul de a identifica nevoile de instruire reale şi în evoluţie. Asistenţa tehnică trebuie să fie disponibilă pentru cazurile în care nu este eficient sau posibil să se construiască intern expertiza necesară.

CA11 Din 2007-2013 se poate observa că organizaţiile în care capacităţile au fost construite pe experienţa anterioară şi cu resurse umane stabile la nivel de conducere şi al poziţiilor critice au făcut mai bine faţă pretenţioaselor cerinţe de performanţă şi constrângerilor mediului economic şi social.

*CA12* Au fost făcuţi importanţi paşi înainte în 2014 pentru crearea unui sistem de management al performanţei capabil să motiveze personalul şi, de asemenea, să lege performanţele lor de recompense şi performanţa organizaţională. POAT 2014-2020 a dedicat o axă prioritară nevoilor identificate în ceea ce priveşte eficienţa politicilor de RU din sistem: AP 3 Creşterea eficienţei si eficacităţii resurselor umane implicate în sistemul de coordonare, gestionare şi control al FESI în România şi Obiectivul Specific OS 3.1 Dezvoltarea unei politici îmbunătăţite a managementului resurselor umane care să asigure stabilitatea, calificarea şi motivarea adecvată a personalului FESI [...]

CA14 Sondajele au relevat rezultate contradictorii şi evaluări sau opinii semnificativ mai pozitive decât ceea ce este indicat de către alte surse. În multe situaţii răspunsurile s-au bazat doar pe opinii sau evaluări brute în organizaţii, din cauza lipsei de analiză şi date privind resursele umane şi procesele organizaţionale. Indicatorii cantitativi care au fost propuşi în baza de date a primei evaluări sunt utile mai ales pentru a evalua eficacitatea măsurilor capacităţii administrative. Menţinerea unei astfel de baze de date necesită o capacitate de a măsura în mod regulat şi a le evalua.

Experienţa perioadei actuale de programare arată că **sistemele şi instrumentele** au fost create şi puse în aplicare, acoperind procesele necesare în toate fazele ciclului de program, dar **multe dintre ele nu sunt utilizate în mod corespunzător şi nu sunt eficiente**.

*CA15* Delegarea de sarcini este formalizată prin acorduri, dar buna funcţionare este afectată în unele domenii de lipsa de claritate a responsabilităţilor, suprapunerea responsabilităţilor, alocarea neclară şi interpretarea diferită a procedurilor. Revizuirea împărţirii responsabilităţilor este o sursă de simplificare în întregul sistem.

CA16 Ca o caracteristică generală, sistemul pare reglementat excesiv cu proceduri complicate şi, în multe cazuri, neclare, birocraţie excesivă şi povară administrativă mare, care au încetinit şi chiar blocat procesele, în special în detrimentul beneficiarilor.

Sistemul trebuie să fie raţionalizat şi menţinute proceduri simple, pentru a fi stabile şi uniforme cât mai mult posibil între programe. Asistenţa beneficiarilor trebuie să fie orientată pe probleme de dezvoltare, cum ar fi calitatea proiectelor, în timp ce cerinţele administrative simplificate ar putea fi abordate prin intermediul ghidurilor, tutorialelor, e-uneltelor mai eficiente.

*CA17 Alocarea responsabilităţilor la toate nivelurile trebuie să fie revizuită şi procedurile simplificate, reducând sarcina administrativă. Instrumentele folosite în implementarea programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile şi uşor de utilizat de către beneficiari*. Procesul de simplificare *a început sub coordonarea MFE şi a acoperit procedurile de achiziţie publică, contractarea, raportarea şi cererile de plată*.

CA18 În perioada 2007-2013 crearea şi gestionarea indicatorilor au reprezentat o sarcină dificilă . Viitorul perioadei de programare cu noua abordare a indicatorilor ridică provocări suplimentare. Este nevoie de coordonare de la nivelul MFE şi formare la toate nivelurile de program şi de proiect. Trebuie să se asigure producţia de date pentru a fi utilizate la calculul indicatorilor statistici. Pentru 2014-2020, abordarea şi metodologia este consecventă în toate PO şi coordonată de MFE, creând premisele pentru un sistem de indicatori mai eficace.

CA19 Potenţialul sistemelor electronice nu este pe deplin utilizat, şi de aceea sunt necesare îmbunătăţiri în ceea ce priveşte fiabilitatea şi uşurinţa în utilizare. Sistemele electronice utilizate în actuala perioadă de programare îndeplinesc cerinţe minime în ceea ce priveşte fiabilitatea datelor, securitatea şi uşurinţa în utilizare. PNDR are nevoi semnificativ mari pentru îmbunătăţirea sistemelor electronice. Pentru 2014-2020 sunt necesare mai multe caracteristici folositoare pentru utilizatori. Punerea în aplicare a conceptului de e-coeziune va spori o simplificare, reducerea poverii administrative şi transparenţa. Actualizarea evaluării în 2014 a relevat dificultăţile semnificative în utilizarea sistemelor electronice actuale cu întârzieri în introducerea de date, dificultăţi în agregarea şi interogarea datelor din sistem.

CA20 Problema cheie întâlnită în exerciţiul 2007-2013 este **fiabilitatea sistemelor de gestiune şi de control**. Neregulile identificate în gestionarea şi controlul achiziţiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce alte nereguli de sistem în activitatea de evaluare şi selecţie a proiectelor, frauda (în cazul unui OI), suspiciunea de conflict de interese şi constrângerea (în altul), au condus la întreruperea plăţilor, suspendări şi pre-suspendări ale programelor operaţionale, dintre care unele sunt încă în vigoare. Îmbunătăţiri semnificative sunt indicate în evaluarea actualizată din 2014, deşi cele mai recente rapoarteale Curţii de Conturi (pentru 2013) şi RAI-urile indică punctele slabe care necesită atenţie (de exemplu primul nivel de control, managementul achiziţiilor publice, detectarea şi gestionarea neregulilor, înregistrarea de datorii, reconcilierea cheltuielilor cu cererile de plată, separarea funcţiilor şi pista de audit).

CA21 În ciuda opiniilor pozitive din studiile, procedurile pentru fluxurile de plăţi, previziunile de cheltuieli şi certificarea cheltuielilor necesită îmbunătăţiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese** **prelungite** şi **predictibilitate scăzută** a previziunilor. Progrese semnificative au fost realizate de la prima evaluare din 2013 prin simplificarea procedurilor privind cererile de plată.

**CA22 Auditul intern apare ca ineficient**, deoarece nu pare să contribuie la depistarea precoce a neregulilor sistemului. Managementul riscului nu este folosit în mod corespunzător ca instrument de management, iar gestionarea neregulilor are lacune semnificative în ceea ce priveşte prevenirea şi înregistrarea corectă a managementului actual şi viitor.

Un fotografie al situaţiei în 2013 a capacităţii pe cele trei dimensiuni analizate este prezentată în figurile de mai jos realizate cu o selecţie de date şi informaţii înregistrate în baza de date creată în cadrul acestei misiuni.

**Figura 2 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Structuri pentru perioada 2007-2013**

**Figura 3 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Resurse Umane pentru perioada 2007-2013**

**Figura 4 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Sisteme şi Instrumente pentru perioada 2007-2013**

### Diagrama radar a capacităţii administrative pe 2014, comparativ cu 2013

**Figura 5 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii STRUCTURI pentru perioada 2007-2013**

**Figura 6 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii STRUCTURI pentru perioada 2014-2020**

**Figura 7 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Resurse Umane pentru perioada 2007-2013**

**Figura 8 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Resurse Umane – per total**

**Figura 9 Actualizarea evaluării din 2014 a dimensiunii Sisteme şi instrumente pentru perioada 2007-2013**

**Figura 10 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Sisteme şi Instrumente pentru perioada 2014-2020**

**Figura 11 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Sisteme şi Instrumente pentru întregul sistem**

### Indexul capacităţii administrative

**Tabelul 4-5: Indexul capacităţii administrative indică progresul şi stadiul de dezvoltare a fiecărei dimensiuni şi variabile a capacităţii administrative**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Evaluarea din 2013** | **Evaluarea din 2014** |
| Elementele capacităţii administrative: (principalele dimensiuni şi variabile ) | Criterii de evaluare | Indexul capacităţii administrative | Criterii induviduale de evaluare[[30]](#footnote-31) | Indexul capacităţii administrative | Criterii individuale de evaluare  |
| Intregul sistem | 2007-2013 | 2014-2020 | 2007 / 2013 | 2014 / 2020 | Intregul sistem | 2007 / 2013 | 2014 / 2020 | 2007 / 2013 | 2014 / 2020 |
| Structuri | 2.05 | 2.05 | 2.25 |  | 2.18 | 2.25 | 2.12 |  |
| (1) Structurile sunt desemnate | Disponibilitatea documentelor oficiale care desemnează rolul structurilor | 3 | 3 | x | 3 | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| (2) Experiența din programarea anterioară este transferată în noua perioadă de programare  | Structurile actuale beneficiază de experiența perioadei de programare anterioare (ex construcţia pe structurile anterioare facilitează transferul experienţei) | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (3) Există un consens cu privire la desemnarea cadrului instituțional | Există consens al părților interesate privind desemnarea structurilor | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2.5 | 2 | 3 | 2 | 3 |
| (4)Structurile existente au suficientă autoritate pentru a-şi îndeplini rolul | Amplasarea structurilor de coordonare peste AM -uri, în conformitate cu ierarhia administrativă | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 2.25 | 2 | 2.5 | 2 | 2 |
| Funcția de coordonare în sistem are capacitatea de a asigura coerența procedurilor, practicilor și acțiunilor. | 1 | n / a | 2 | 3 |
| (5) Locul AM POR este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional) | Localizarea AM POR este în conformitate cu structura administrativă la nivel național și regional | 3 | 3 | x | 3 | n / a | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| (6) Selectarea OI-urilor este adecvată pentru tipul de intervenții și beneficiari vizați | Capacitatea OI-urilor de a asigura contactul direct cu beneficiarii și relevanța pentru politica respectivă | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 7) Înţelegere stabilită privind relaţiile de muncă între organismele de coordonare, AM -uri, OI-uri, agenții și alte structuri |  Comunicarea și cooperarea dintre organismele de coordonare AM -uri şi OI-uri și alte unități relevante este eficientă | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 2 | 2 | x | 2 | n / a |
| (8) Reformularea criteriului umbrelă: Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program sunt instituite (8/1)Rolurile, responsabilitățile și sarcinile sunt atribuite în mod eficient la nivel de departamente, unități, locuri de muncă(8/2) Nu au existat schimbări în structuri | Structurile organizatorice şi ROF există şi responsabilităţile sunt definite | 2 | 2 | 2 | 3 | n / a | 1.46 | 2.25 | 0.67 | 3 | 0 |
| Există o bună stabilitate a structurilor; Modificările nu sunt frecvente (procent de opinii pozitive Sondaj) | 1 | n / a | 2 | n / a |
| Opinie pozitivă privind alocarea de responsabilități clare, coerente cu procesele și pentru a evita suprapunerile și dublările | 2 | n / a | 2 | 0 |
| Existența unităților adecvate (inclusiv ajustarea numărului de posturi în funcție de variația volumului de muncă) în cadrul AM conformitate cu etapa de implementare a programului. | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (9) Parteneriatul este prezent şi efectiv | Disponibilitatea documentelor oficiale de înființare a cadrului de parteneriat | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 3 | 3 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 3 | 3 |
| Parteneri sociali, parteneri regionali, ONG-urile implicate în mod sistematic în elaborarea politicilor socio-economice | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (10)Coordonarea interministerială a politicilor socio-economice este sistematică și eficientă  | Existența unor structuri de cooperare inter-instituționale (grupuri de lucru de exemplu) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2.25 | 2 | 2.5 | 2 | 3 |
| Cooperarea inter-instituțională este eficientă, munca este planificată astfel încât să fie respectate termenele (opinie pozitivă in Sondaj) | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (11) Comitetele de monitorizare sunt înființate, un document de aprobare există, ele au o compoziție și funcționare adecvată | Comitetele de monitorizare sunt înființate și sunt eficiente: contributii consistente ale membrilor, în conformitate cu interesele lor | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Resurse Umane  | 1.22 | 1.22 | x |  |  | 2.22 | 2.22 | 1.80 |  |  |
|  (12) Există planificarea resurselor umane în cadrul AM - urilor și OI -urilor | Previziuni privind nevoile de resurse umane, inclusiv analiza volumul de lucru sunt disponibileEle sunt aplicate și utilizate pentru a sprijini deciziile manageriale | 0 | 0 | x | 0 | n / a | 1.5 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| (13) Fluctuaţia de personal se gestionează | Fluctuaţia de personal indicată în sondaj este la un nivel care se gestionează (mai puțin de 10%)Percepție pozitivă că fluctuaţia nu afectează performanţa | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 3 | 3 | x | 3 | n / a |
| Fluctuaţia de personal pentru poziţiile cheie (ex: manageriale) se gestionează | n / a | n / a | 3 | n / a |
| Fluctuaţia de personal se gestionează (opinie pozitivă în Sondaj ) | 2 | n / a | 3 | n / a |
| (14) Posturile vacante se gestionează | Nivelul posturilor vacante indicat la Sondaj (sub 5% se consideră că se gestionează )Opinia privind nivelul de posturilor vacante și gestionarea | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 3 | 3 | x | 3 | n / a |
| (15) Există planificarea instruirii | Disponibilitatea planurilor de instruire  | 2.5 | 2.5 | x | 3 | n / a | 2.5 | 2.5 | x | 3 | n / a |
| (16) Planurile de instruire sunt implementate efectiv | Opinie pozitivă în ceea ce privește eficacitatea planurilor de instruire: acestea sunt implementate și eficiente, asigurând îmbunătățiri | 2 | n / a | 2 | n / a |
| (17)Performanţa personalului din AM - uri şi OI -uri este adecvată  | Performanţa personalului este satisfăcătoare sau ridicată  | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 2 | 2 | x | 2 | n / a |
| (18)Sistemul de recompensare este corect şi competitiv  | Opinie pozitivă privind competitivitatea sistemului de recompense | 0.5 | 0.5 | x | 1 | n / a | 2.5 | 2.5 | 3 | 3 | 3 |
| Opinie pozitivă privind corectitudinea sistemului de recompense | 0 | n / a | 2 | n / a |
| (19)Capacitatea managerială este adecvată  | Opinie pozitivă a personalului în ceea ce privește competențele și practica managerilor; procent de răspunsuri care confirmă necesitatea de îmbunătățire | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| (20) Experiența anterioară dobândită în proiectele anterioare ale UE este transferată în următorul ciclu de programare | Măsuri concrete de a transfera experienta relevantă (mai mult de 50% opinie pozitivă) | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (21) Evaluări sunt efectuate periodic în vederea îmbunătățirii continue a resurselor umane în sistem | Disponibilitatea capacității administrative de evaluare în evaluările ex-ante ale PO sau alte evaluări și studii | 0.0 | 0.0 | x | 0 | n / a | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Instrumente şi sisteme  | 1.9 | 1.9 | x |  |  | 1.8 | 2.1 | 1.4 |  |  |
| (22) Delegarea sarcinilor este eficientă | Delegarea sarcinilor este eficientă și agreată de parteneri | 2.3 | 2.3 | x | 2 | n / a | 1.67 | 2.67 | 0.67 | 3 | 0 |
| Disponibilitatea documentelor oficiale,contractelor de delegare | 3 | n / a | 3 | 0 |
| Opinie pozitivă că delegarea de sarcini este adecvată | 2 | n / a | 2 | 2 |
| (23)Există orientări adecvate și instrumente de pregătire a programului și sunt aplicate eficient | Disponibilitatea orientărilor de programare | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2 | 2 |
| Diseminarea ghidurilor de programare | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Evaluarea respondenţilor şi intervievaţilor privind suficienţa /calitatea ghidurilor  | 2 | 2 | 2 | 2 |
| (24)Există orientări adecvate și instrumente pentru punerea în aplicare a programului și sunt diseminate |  Disponibilitatea ghidurillor de implementare  | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 1.50 | 2.00 | 1.00 | 2 | 1 |
| Opjnie pozitivă în ceea ce privește difuzarea ghidurilor de implementare | 2 | n / a | 2 | 1 |
| Opinie pozitivă cu privire la suficiența / calitatea gidurilor de implementare | 2 | n / a | 2 | 1 |
| Satisifacţia beneficiarilor privind claritatea ghidurilor  | n / a | n / a |   |   |
| (25) Asistența tehnică este planificată și utilizată într-un mod eficient | AT este disponibilă la timp să sprjine funcţiile şi este calitativă  – opinie pozitivă  | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 1.67 | 1.67 | 1.67 | 3 | 3 |
| Este precizat timpul dintre cererea şi livrarea AT  | 1 | n / a | 1 | 1 |
| Gradul de utilizare a fondurilor de AT (plăţi către furnizorii de AT în planificarea totală anuală) | 1 | n / a | 1 | 1 |
| (26) Sistemul indicatorilor al PO este instituit şi este adecvat  | Opinie pozitivă în ceea ce privește caracterul adecvat al indicatorilor (procent opinie pozitivă) | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2.00 | 2 | x | 2 | n / a |
| (27) Sistemele electronice pentru schimbul de date sunt funcționale, în mare parte accesibile și ușor de utilizat | Sistemul electronic general pentru 2014-2020 este disponibil  | 1.25 | 1.25 | x | 3 | 0 | 0.63 | 1.25 | 0 | 3 | 0 |
| Sisteme electronice a datelor, interogare și agregare de calitate | 2 | 0 | 2 | n / a |
| Opinie pozitivă privind sistemele electronice şi ușurința utilizării de către beneficiari | 0 | 0 | 0 | n / a |
| Opinie pozitivă privind utilitatea sistemelor electronice pentru beneficiari | 0 | 0 | 0 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile global | Procedurile în vigoare sunt adecvate și aplicate efectiv în toate domeniile-cheie (management financiar, eşantionare, certificarea cheltuielilor și plăţi, , audit, achiziții publice, managementul riscurilor. , nereguli) | 1.50 | 1.50 | x |   |   | 1.81 | 2.13 | 0 |  |  |
| 28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile 28/1 Sistemul de management și control este funcțional  | Evaluarea globală privind procedurile care sunt în vigoare pentru SMC | 2 | 2 | x | 3 | n / a | 1.25 | 2.5 | 0 | 3 | 0 |
| Evaluare globală Procedurile SMC sunt adecvate şi aplicate Opinie pozitivă privind fiabilitatea  | 1 | n / a | 2 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile28/2 Controlul de prim nivel este efectiv | Procedurile privind management financiar sunt aplicate Modificat: Controlul de prim nivel este eficace | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 1.00 | 1 | x | 1 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile28/3 Verificările pe bază de eşantion sunt adecvate | Disponibilitatea procedurilor de verificare pe bază de eşantion | 2.5 | 2.5 | x | 3 | n / a | 2.00 | 2 | x | 2 | n / a |
| Opinie pozitivă privind aplicarea procedurilor de verificare pe bază de eşantion  | 2 | n / a | 2 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/4) Certificarea cheltuielilor şi fluxul plăţilor  | Proceduri privind fluxul plăţilor, previzionarea cheltuielilor şi certificarea plăţilor sunt adecvate | 2 | 2 | x | 3 | n / a | 2.50 | 2.5 | x | 3 | n / a |
| Proceduri privind fluxul plăţilor, previzionarea cheltuielilor şi certificarea plăţilor sunt efectiv aplicate  | 1 | n / a | 2 | n / a |
| Erori privind previziunile anuale sub media EU  | n / a | n / a |  | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/5) Managementul și controlul achizițiilor publice | Evaluări pozitive privind managementul şi controlul achizițiilor publice | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 1.00 | 1 | x | 1 | n / a |
|  (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/6) Managementul riscului | Opinie şi evaluări pozitive privind procedurile de managementul riscurilor şi practicile ca instrument de management  | 0 | 0 | x | 0 | n / a | 1.00 | 1 | x | 1 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/7) Există pistă de audit suficientă | Opinie pozitivă privind suficienţa pistei de audit  | 3 | 3 | x | 3 | n / a | 3.00 | 3 | x | 3 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/8) Funcția de audit este eficientă | Planul de audit este implementat la toate nivelele | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 3.00 | 3 | x | 3 | n / a |
| Identificarea timpurie a neregulilor și a lacunelor sistemelor de management și control  | 2 | 2 | x | 2 | n / a | 2.00 | 2 | x | 2 | n / a |
| (28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile(28/9) Neregulile sunt detectate și gestionate în mod corespunzător | Opinie pozitivă privind existenţa înregistrărilor adecvate privind neregulile financiare | 1 | 1 | x | 1 | n / a | 1.00 | 1 | x | 1 | n / a |
| Istoricul măsurilor adecvate întreprinse pentru a trata neregulile  | 1 | n / a | 1 | n / a |
| 29) Autoritatea Națională de Audit competentă și activă | Mandat stabilit prin lege  | 3 | 3 | x | 3 | n / a | 3.00 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Raport anual disponibil  | 3 | n / a | 3 | n / a |
| Factori contextuali | 0.75 | 0.75 | 0.75 | x | x | 1 | 1 | 1 |  |  |
| (30) Performanţa politicilor de management publice | Opinie pozitivă în evaluare privind performanţa managementului politicilor publice  | 0 | 0 | 0 | 0 | n / a | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| (31) Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă  | Opinie pozitivă privind:Expertiză evaluare suficientă pentru furnizare | 2 | 2 | 2 | 2 | n / a | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Opinie pozitivă privind:Expertiză locală la standarde internaționale de calitate | 2 | n / a | 2 | 2 |
| Opinie pozitivă privind:Cultura de evaluare este la un nivel adecvat | 2 | n / a | 2 | 2 |
| Îmbunătățirea trendului indicelui culturii de evaluare (și componentelor) | n / a | n / a |   | 0 |
| (32) Relaţii de muncă între ministere și alte instituții publice sunt bune şi eficiente | Opinie pozitivă privind relatiile de muncă între ministerele interesate | 1 | 1 | 1 | 1 | n / a | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| (33) Riscul de corupție este abordat într-un mod eficient | Un cod de conduită există şi este eficace  | 0 | 0 | 0 | 0 | n / a | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Funcţia de control intern este eficace în instituţiile publice | 0 | n / a | 0 | 0 |
| Indexul de corupţie măsurat de Sondajul Eurobarometru – tendinţă descrescătoare | 0 | n / a | 0 | 0 |

**Table 4-5 (B) Summary of the administrative capacity index**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Evaluarea din 2013 | Evaluarea din2014 |
| Elementele capacităţii administrative: (principalele dimensiuni şi variabile  | Criterii ‘de evaluare | Indexul capacităţii administrative | Indexul capacităţii administrative |
| Intregul sistem | 2007-2013 | 2014-2020 | Intregul sistem | 2007 / 2013 | 2014 / 2020 |
| Structuri | 2.05 | 2.05 | 2.25 | 2.18 | 2.25 | 2.12 |
| Resurse Umane | 1.22 | 1.22 | x | 2.22 | 2.22 | 1.80 |
| Sisteme şi instrumente | 1.9 | 1.9 | x | 1.8 | 2.1 | 1.4 |
| Factori contextuali  | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 1 | 1 | 1 |

**Recomandările actualizate ale evaluării pe 2013**

R1. Prima evaluare a recomandat reproiectarea cadrului instituţional şi poziţionarea structurii naţionale de coordonare şi AM în cadrul sistemului administraţiei publice, pentru a le stimula autoritatea şi abilitatea de a promova cooperarea inter-instituţională şi multi-sectorială. Acesta poate fi implementată prin: (1) măsuri adresate structurilor care s-au dovedit a avea dificultăţi în perioada 2007-2013; (2) poziţionarea structurilor în conformitate cu ierarhia în sistemul administrativ; (3) poziţionarea AM / OI dificil de coordonat în structuri dedicate; având în vedere costurile administrative suplimentare; (4) coordonatorul naţional, adică MFE, să fie împuternicit de către prim-ministru să aplice normele în întreg sistemul; (5) asigurarea că OI sunt desemnate ca structuri care asigură contactul adecvat cu beneficiarii vizaţi; (6) stabilitatea structurilor organizaţiilor şi întregul cadru trebuie să fie asigurat, în scopul de a îmbunătăţi performanţa instituţională.

Recomandarea este într-o mare măsură implementată, ceea ce conduce la următoarea recomandare:

R1 / actualizată: După stabilirea noului cadru instituţional, este recomandat să se asigure că (1) OI selectate au capacitatea adecvată corespunzând numărului de beneficiari şi complexităţii proiectelor în principal la nivel local şi regional; (2) stabilitatea structurilor.

R2. Dezvoltarea participării partenerilor sociali în procesul de programare şi comitetele de monitorizare; acest lucru ar putea fi realizat printr-o mai bună coordonare a cooperării, orientări şi planuri, informare şi formare actualizate.

R2 / actualizată: Recomandarea rămâne valabilă. O premisă pozitivă de realizare este faptul că s-a asumat deja prin AP sprijinul acordat membrilor comitetelor de monitorizare pentru o implicare mai eficientă şi că POAT 2014-2020 prevede finanţarea pentru acest sprijin. Este necesară acordarea consecventă a sprijinului.

R3. Dezvoltarea funcţiei de RU în sistemul fondurilor CSC. Aceasta s-ar putea realiza printr-o intervenţie proiectată pe termen lung pe parcursul întregii perioade de programare şi cu scopul de a elabora şi implementa politici de RU, inclusiv planificarea RU, o alocare optimă a responsabilităţilor şi a volumului de muncă, revizuirea sistemului de management al performanţei cu integrarea abordărilor pe bază de rezultate, îmbunătăţirea sistemului recompense, consolidarea funcţiei de formare. Capacitatea de gestionare a funcţiei de RU trebuie să fie creată cu centralizarea la nivelul MFE şi cooperarea cu departamentele de RU ale ministerelor şi integrarea cu cât multe posibil dintre procesele acestora. Externalizarea folosind resursele de AT va spori eficienţa.

Analiza trebuie efectuată pe anumite caracteristici ale funcţiei de RU pentru a monitoriza eficacitatea funcţiei şi progresele înregistrate în dezvoltarea capacităţii administrative.

R3 / actualizată: Recomandarea rămâne valabilă pe termen lung. Recomandarea este deja abordată printr-o axă prioritară în POAT 2014-2020 şi o serie de acţiuni, inclusiv consolidarea rolului departamentului de RU în gestionarea procesului. Asistenţă tehnică în implementare pentru a sprijini proiectarea sistemului de management al performanţei.

Crearea unui nou instrument pentru managementul performanţei creşte provocarea şi responsabilitatea pentru departamentul de RU şi pentru manageri pentru a asigura implementarea durabilă. Pentru aceasta, o recomandare suplimentară este asigurarea continuă a asistenţei de înaltă calificare pentru departamentul de RU pentru:

* asigurarea că sistemul este înţeles şi acceptat de către personal;
* managerii sunt capabili de a-l conecta şi sprijini prin gestionare curentă a practicii personalului;
* departamentul de RU este capabil să monitorizeze implementarea, să evalueze când este necesar şi să asigure reglajul fin al sistemului general de management al performanţei.

R4. Revizuirea întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, clarificarea alocării responsabilităţilor, precum şi reducerea poverii administrative. Trebuie contractat un studiu privind cerinţele minime generate de reglementări şi legislaţie.

Simplificarea trebuie să aibă în vedere: utilizarea optimă a schemelor de finanţare a cererilor de propuneri, documentele rezonabile / minime în toate fazele, niveluri de control, claritate şi acord cu privire la interpretarea procedurilor de către toate organismele de control, utilizarea costurilor standard şi a sumelor forfetare etc.

Recomandarea rămâne valabilă. Primii paşi pentru punerea în aplicare au fost făcuţi de către MFE care a solicitat un studiu privind povara administrativă. Ulterior, PO au asumat alinierea procedurilor lor cu recomandările de reducere a poverii administrative.

R5. Elaborarea unor instrucţiuni, manuale, servicii de asistenţă, tutoriale, uşor de folosit, cu utilizare extinsă a TIC, în vederea asigurării accesului uşor pentru toţi beneficiarii. Progrese deja făcute cu revizuirea orientărilor, dar recomandarea rămâne valabilă.

R6. Asigurarea dezvoltării unui sistem eficace de indicatori în conformitate cu metodologia CE, capacitatea adecvată la nivel de proiect şi de program pentru utilizarea indicatorilor şi furnizarea de date pentru calcularea şi monitorizarea indicatorilor. Acesta ar trebui implementat sub coordonarea MFE şi ar trebui să includă şi furnizarea de asistenţă şi formare pentru toţi utilizatorii sistemului. MFE trebuie să se asigure că furnizorii de date au capacitatea şi competenţele de a genera date şi de a şi le asuma. Recomandarea se adresează prin asistenţă PO 2014-2020 în pregătirea ghidului pentru indicatori şi trebuie să fie urmată de îndrumare adaptată la audienţă.

R7. Extinderea conceptului de e-coeziune în toate procesele de schimb de date cu beneficiarii. Este deja considerat a fi obiectul Axei Prioritare nr. 2 din POAT 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

R8. Consolidarea sistemelor de management şi control ale autorităţilor publice. Aceasta trebuie implementată prin îmbunătăţirea competenţelor referitoare la controlul intern, managementul riscului şi prevenirea, identificarea şi gestionarea neregulilor. Sunt de explorat modalităţi legate de modul în care criteriile de evaluare ale SCM pot fi incluse în evaluarea performanţelor profesionale ale managerilor şi sancţiuni suplimentare de aplicat în cazurile de abateri disciplinare. Îmbunătăţirea procedurilor de achiziţii publice trebuie să continue. Recomandarea a fost confirmată şi acceptată prin planul de acţiune pentru întărirea capacităţii administrative ataşat AP 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

**Alte măsuri pentru a sprijini consolidarea capacităţii administrative a autorităţilor**

Punerea în aplicare a reformei administraţiei publice pentru a crea un mediu favorabil pentru dezvoltarea capacităţii administrative a autorităţilor implicate în gestionarea fondurilor UE.

* este nevoie de îmbunătăţirea în mod specific a capacităţii de proiectare de politici şi de implementare;
* îmbunătăţirea eficacităţii şi eficienţei sistemului de administraţie publică;
* abordarea corupţiei într-un mod mai eficient.

Recomandările rămân valabile. Premise pozitive pentru îndeplinirea acestora sunt AT a Secretariatului General al Guvernului şi măsura de consolidare a capacităţii administrative şi lupta împotriva corupţiei inclusă în PO CA 2014-2020.

Analiza capacităţii administrative a beneficiarilor

## Colectarea de date şi informaţii privind capacitatea administrativă a beneficiarilor

Echipa de evaluare a demarat analiza capacităţii administrative a beneficiarilor printr-o analiză documentară. Documentele analizate sunt prezentate în Anexa 1, lista surselor care au fost utilizate şi pentru evaluarea autorităţilor. Două dintre evaluările consultate sunt concentrate pe capacitatea beneficiarilor: „Provocări asociate capacităţii Beneficiarilor” (2011) şi „Evaluarea capacităţilor administrative ale regiunilor” (2011). Alte evaluări, studii şi rapoarte de implementare menţionează capacitatea beneficiarilor în contextul analizei implementării PO şi a identificării factorilor care influenţează performanţa.

Evaluarea este structurată pe trei dimensiuni ale capacităţii administrative:

1. Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte;
2. Capacitatea de a mobiliza resurse umane;
3. Capacitatea de a mobiliza resurse financiare.

O listă de verificare cu indicatori pentru capacitatea beneficiarilor a fost elaborată şi include pentru fiecare dintre cele trei dimensiuni cele mai relevante elemente, aşa cum sunt prezentate mai jos şi în lista de verificare ataşată în Anexa 2b.

1. **Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte inclusiv:**
* integrarea managementului proiectului în organizaţie, capacitatea de a crea echipe interdisciplinare funcţionale, măsura în care toate funcţiile organizaţiei sunt complet acoperite;
* expertiza existentă în managementul proiectului / proiectele finanţate de UE;
* existenţa managerilor de proiect experimentaţi;
* capacitatea de a produce proiecte mature şi de a utiliza portofoliile de proiecte.
1. **Capacitatea de a mobiliza resursele umane, inclusiv:**
* capacitatea resurselor umane de a implementa proiecte în cantitate suficientă;
* capacitatea de a gestiona fluctuaţia personalului;
* existenţa competenţelor în procesele cheie;
* calitatea adecvată a serviciilor de consultanţă disponibile.
1. **Capacitatea de a mobiliza resurse financiare**:
* disponibilitatea unor resurse financiare suficiente, interne sau atrase, pentru a asigura cofinanţarea şi fluxul de numerar în timpul implementării;
* caracterul adecvat şi accesibilitatea mecanismelor de pre-finanţare pentru toate tipurile de beneficiari.
1. **Factori orizontali care afectează capacitatea beneficiarilor:**
* claritatea şi conformitatea procedurilor, regulamentelor naţionale şi ale UE aplicabile proiectului;
* capacitatea adecvată pentru sprijinirea beneficiarilor de către AM-uri şi OI-uri;
* existenţa sistemelor electronice de schimb de date cu AM şi OI;
* eficacitatea şi eficienţa funcţionarilor publici;
* riscurile privind corupţia sunt abordate.

Elementele din lista de verificare sunt utilizate drept criterii de evaluare, derivate în principal din practică şi identificând factorii cheie care influenţează performanţa proiectelor în ceea ce priveşte realizarea cu succes a obiectivelor proiectelor. Selectarea criteriilor beneficiarului este conformă cu evaluările anterioare, mai ales cu cele utilizate în evaluarea „Provocările legate de capacitatea beneficiarilor instrumentelor structurale”. Lista de verificare completă privind evaluarea este ataşată în Anexa 2b.

Dovezile necesare pentru evaluarea fiecărui criteriu au fost colectate cu ajutorul mai multor metode, inclusiv: analiza documentară, un sondaj online şi un focus grup.

Un instrument important pentru colectarea datelor şi informaţiilor îl reprezintă sondajul online. Chestionarul pentru sondaj a fost aplicat cu ajutorul platformei SurveyMonkey, după cum este detaliat în Secţiunea 3. Chestionarul este ataşat în Anexa 3b.

Chestionarul a cuprins cincisprezece (15) întrebări[[31]](#footnote-32), utilizând o combinaţie de tipuri de întrebări, cu o singură variantă sau variante multiple de răspuns şi întrebări de tip matrice. Toate întrebările au oferit posibilitatea de introducere a unor comentarii şi explicaţii. Chestionarele online au fost aplicate tuturor beneficiarilor programelor operaţionale Politici de Coeziune şi POP. În cazul PNDR, nu a fost disponibilă o bază de date cu contact. Din acest motiv, echipa de evaluare a căutat adresele de email ale beneficiarilor proiectelor de investiţii, rezultând 196 adrese de email. Chestionarul a avut o variantă în limba română şi una în limba engleză – adresată beneficiarilor proiectelor de cooperare transfrontalieră din alte ţări.

Rezultatele sondajului se bazează pe 571 răspunsuri primite de la 7.654 beneficiari cu adrese de email valabile[[32]](#footnote-33), solicitaţi să completeze chestionarul online încărcat pe platforma SurveyMonkey (https://www.surveymonkey.com/s/GRJ8QRB).

Cei 571 respondenţi dintr-un eşantion de 7.654 oferă un nivel de încredere de 95%, rezultând că răspunsurile sunt exacte cu o marjă de +/- 4%[[33]](#footnote-34).

Pentru acurateţea analizei, numai 525 răspunsuri au fost luate în considerare ca fiind relevante, deoarece respondenţii au oferit răspunsuri la peste 60% dintre întrebări (menţinând un nivel de încredere similar de 95% cu o marjă de +/-4%).

Participarea la sondaj este în mare parte conformă cu dimensiunile relative ale categoriilor de beneficiari invitaţi. Cel mai mare grad de participare este din sectorul privat, urmat de administraţia publică şi ONG, după cum se detaliază în Tabelul 4.1.

**Tabelul 4.1 – Structura respondenţilor în funcţie de tipul de organizaţie**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| sector privat (toate tipurile de antreprenori) | administraţie şi instituţii publice | ONG | universităţi şi Institute RD | alte tipuri | nu s-a indicat tipul |
| 43,8% | 27,0% | 19,4% | 7,0% | 2,7% | 4,0% |

Structura detaliată a respondenţilor în funcţie de tipul de organizaţie (după cum rezultă din Î1):

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| sector privat(toate tipurile de antreprenori) | administraţie şi instituţii publice | ONG | universităţi şi institute CD | alte tipuri |
| 43,8% | 27% | 19,4% | 7% | 2,7% |
| Micro | IMM | Macro | Producători (agri. şi piscicoli) | AP centrală | AP locală | Inst. Publ. |  | Univ. | Inst. CD | Sindicate | CCI şiOrg. de oc. forţă de muncă | Co. publ. | nespecificat |
| 14,7% | 22,9% | 6,1% | 0,2% | 5,1% | 14,3% | 7,6% | 19,4% | 5,9% | 1,1% | 0,8% | 0,2% | 1,7% | 4% |

Participarea pe PO a înregistrat cei mai mulţi respondenţi indicaţi drept beneficiari pentru POS DRU, urmaţi de POR şi POS CCE, după cum este detaliat în Tabelul 4.2.

**Tabelul 4.2 – Structura respondenţilor pe PO** (unii beneficiari au fost finanţaţi din mai mult de 1 PO)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| POS DRU | POR | POS CCE | PO DCA | POS M | CTE (4) | PNDR+POP | PO AT +POS T |
| 41,6% | 27,6% | 26,6% | 9,6% | 8,1% | 8,1% | 5,6% | 3,5 |

Peste 83% dintre respondenţi au fost / sunt manageri de proiect, peste 65% au finalizat recent un proiect / proiecte şi aproximativ 50% au un proiect / proiecte încă în implementare.

Opiniile autorităţilor cu privire la capacitatea beneficiarilor au fost colectate prin sondajul adresat autorităţilor, care a inclus două întrebări specifice pe fiecare subiect (vezi Anexa 5a).

Pentru a colecta mai multe date calitative, a fost organizat un focus grup pentru clarificarea şi furnizarea de informaţii cu privire la concluziile preliminare specifice ale metodelor aplicate. Calitatea de membru al focus grupului a fost aceea ca să existe o bună reprezentare a categoriilor de beneficiari şi a categoriilor de proiecte: administraţie publică locală şi centrală, beneficiari privaţi, beneficiari ai proiectelor majore (Transport, Mediu). Focus grupul a avut 17 participanţi (din 28 de persoane invitate), reprezentând aproape toate tipurile de organizaţii eligibile pentru finanţare în baza PO 2007-2013. Anexa 6b include: agenda şi lista participanţilor.

## Analiză şi rezultate

Analiza este structurată pe trei dimensiuni ale capacităţii administrative a beneficiarilor, subliniind rezultatele şi concluziile specifice pentru diferitele tipuri de beneficiari.

Primul segment major de beneficiari este reprezentat de administraţia publică centrală şi locală (municipalităţi judeţene, oraşe şi comune), precum şi de alte instituţii publice, de exemplu agenţii, instituţii publice din sectoarele educaţiei, cercetării, social şi economic.

Cea de-a doua categorie este reprezentată de operatorii publici ai serviciilor publice, inclusiv în acest grup sunt operatorii din domeniului gestionării apei, apelor reziduale, administrării apelor, transportului şi altele.

Aceste categorii sunt foarte importante în procesul de implementare a fondurilor CSC, deoarece ele poartă responsabilitatea implementării şi obţinerea de rezultate din proiecte cu alocări de fonduri foarte mari.

Contextul evaluării capacităţii administrative a acestor organizaţii este dat de concluziile rapoartelor precedente şi se rezumă la următoarele aspecte:

BF1 Capacitate redusă la nivelul administraţiei publice locale de gestionare a proiectelor complexe de mari dimensiuni asociată cu un grad redus de asumare (*ownership*) în cazul proiectelor implementate în parteneriat;

BF2 Riscuri legate de punctele slabe ale sistemelor de management şi control (Raportul Anual al Curţii de Conturi, 2011, de exemplu concluziile misiunii de audit la Compania Naţională de Administrare a Drumurilor);

BF3 Deficienţe în monitorizarea şi evaluarea rezultatelor în comparaţie cu rezultatele planificate;

BF4 Probleme în respectarea instrucţiunilor şi a termenelor limită.

BF5 O altă categorie este reprezentată de beneficiarii privaţi care accesează de obicei fonduri sau sume mici. În general, aceştia nu îşi dezvoltă competenţe interne pe termen lung, ei utilizează propriile unităţi de dezvoltare a proiectelor şi/sau externalizează serviciile de dezvoltare şi management al proiectului. O categorie de beneficiari mici, în special persoane fizice şi fermieri din sectorul dezvoltării rurale, se confruntă cu dificultăţi în ceea ce priveşte accesibilitatea şi suportabilitatea serviciilor de consultanţă. O caracteristică specială a acestei categorii este reticenţa în a se implica în proiecte, în cazul în care se tem de povara administrativă şi au dificultăţi în a înţelege cerinţele birocratice excesive.

BF6 Ultima categorie este reprezentată de alte organizaţii non-profit, inclusiv ONG-uri din diferite sectoare, sindicate etc. Acestea au servicii privind dezvoltarea de proiecte în structurile proprii şi sunt mult mai dispuse să înveţe şi să respecte cerinţele privind fondurile publice.

În cadrul analizei vom sublinia caracteristicile specifice ale aspectelor evaluate pentru fiecare categorie.

### Capacitatea de gestionare a proiectelor

Pentru această dimensiune a capacităţii administrative, urmărim să răspundem la următoarea întrebare:

„În ce măsură organizaţiile deţin abilităţile pentruimplementarea proiectelor?”

Acest aspect are o importanţă specială pentru beneficiarii publici şi operatorii care implementează proiecte de anvergură.

BF7 Sondajul a relevat o opinie puternic pozitivă cu privire la **integrarea managementului de proiect în cadrul organizaţiei:**

* 87,3% dintre respondenţi au considerat implicarea managementului de top ca fiind foarte bună şi excelentă;
* 67,2% au evaluat echipele interdisciplinare ca fiind foarte bune şi excelente.

Atunci când au fost evaluate tipurile de organizaţii, a reieşit faptul că managementul de proiect este mult mai bine integrat în managementul organizaţiilor din cadrul sectorului privat decât în cele din sectorul public. De exemplu în cadrul proiectelor implementate de IMM-uri implicarea managementului de top este de 91,2%, în comparaţie cu 64% în proiectele administraţiei publice centrale. Procentajele totale sunt similare în cazul ONG-urilor şi a altor tipuri de organizaţii.

BF8 În ceea ce priveşte echipele interdisciplinare create pentru proiecte, procentajul total este destul de consistent pentru fiecare tip de organizaţie. Din comentariile incluse la răspunsul pentru această întrebare putem deduce modul în care diferite tipuri de organizaţii gestionează problemele legate de managementul proiectului:

1. entităţile private, care tind să fie mai flexibile, dar cu un număr mai redus de personal (şi/sau nespecializat în managementul proiectului), au angajat personal specializat pentru implementarea proiectului;
2. organizaţiile mari şi-au putut permite să creeze echipe interdisciplinare pentru diferite tipuri de proiecte; aceste organizaţii au unităţi / departamente dedicate managementului de proiect;
3. instrumente de comunicare cu capacitate ridicată au fost utilizate în proiectele cu mulţi parteneri (sau parteneri din diferite ţări) sau în cazul organizaţiilor mari în cadrul cărora cooperarea interdepartamentală este precară.

Concluziile de mai sus au fost confirmate şi în cadrul focus grupului.

BF9 Un număr de puncte slabe privind integrarea managementului proiectului în cadrul organizaţiei, au fost subliniate şi de alte surse de documentare, inclusiv evaluările anterioare şi Rapoartele Curţii de Conturi [[34]](#footnote-35), care au inclus următoarele:

* dificultăţi ale beneficiarilor în procesul de constituire şi gestionare a echipelor interdisciplinare, în vederea asigurării cooperării interdepartamentale;
* grad redus de asumare (*ownership*) în cazul proiectelor regionale de anvergură sau în cazul utilizării serviciilor externe pentru implementarea proiectelor;
* sisteme ineficiente de control intern/managerial, care conduc la nereguli, (suspiciuni de) fraudă, încălcări ale procedurilor şi regulilor utilizării fondurilor publice.

BF10 Studii anterioare[[35]](#footnote-36) au menţionat ca punct slab neutilizarea de către beneficiari a managementului riscului drept instrument de management.

Sunt necesare îmbunătăţiri, cu accent specific pe diminuarea punctelor slabe identificate la acei beneficiari care gestionează proiecte de infrastructură de anvergură. Se poate concluziona că, pentru toţi beneficiarii, integrarea proiectului în organizaţie ar trebui să fie parte din pregătirea managementului de proiect.

BF11 Beneficiarii trebuie să fie instruiţi cu privire la modul de elaborare a unei bune „metodologii pentru implementarea proiectului” şi cum să prezinte această metodologie în secţiunea specială din cererea de finanţare (de obicei în această secţiune există numai „pure teorii / poveşti”, scrise pe multe pagini). Evaluatorii trebuie să fie formaţi cu privire la modul în care să evalueze metodologiile proiectelor. Grilele de evaluare trebuie să includă un punctaj mai mare pentru „Metodologie”, cu impact asupra punctajului general.

BF12 Nivelul de **expertiză în managementul de proiect** în organizaţie este un alt element al capacităţii beneficiarilor de a gestiona proiecte.

Sondajul arată următoarele:

* 97% dintre respondenţi susţin că deţin suficientă expertiză în implementarea de proiecte

şi

* 71% dintre respondenţi consideră că deţin suficientă expertiză în faza de pregătire a proiectului.

Conform rezultatelor sondajului, expertiza beneficiarilor este asigurată în principal din resurse interne. Ponderea organizaţiilor care utilizează resurse externe este mai mare pentru beneficiarii din sectorul privat (microîntreprinderi, IMM-uri, macroîntreprinderi şi producători locali).

În faza de dezvoltare a proiectului, 47% dintre respondenţi menţionează că utilizează resurse interne (procent mai scăzut pentru sectorul privat), în timp ce 24% utilizează resurse externe (procent mai scăzut pentru sectorul public şi ONG-uri).

În faza de implementare, 85% dintre respondenţi utilizează propria expertiză, iar 11,7% utilizează expertiză externă în managementul de proiect (procentaj mai crescut pentru utilizarea resurselor umane externe în cazul sectorului privat).

Un număr mare de respondenţi consideră că în cadrul organizaţiei lor există competenţe specifice necesare pentru implementarea proiectului: 80,5% dintre respondenţi consideră că deţin expertiză în monitorizare şi raportare; 85,2% au expertiză în managementul financiar; 82,8% au expertiză în regulile de vizibilitate UE; 77,3% au expertiză în domeniul achiziţiilor publice.

BF 19 Din comentariile incluse de către respondenţi la această întrebare, dificultăţile cele mai des întâlnite includ următoarele:

1. procedurile de achiziţii publice nu sunt uşor de înţeles şi de urmat de către beneficiarii din sectorul privat;
2. studiile tehnice / studiile de fezabilitate sunt costisitoare şi au o durată limitată de valabilitatea (2 ani); majoritatea beneficiarilor nu deţin personal intern specializat în elaborarea acestor documente;
3. organizaţiile mici (în special ONG-uri) se confruntă cu supraîncărcarea personalului, dar sunt capabile să transfere expertiză de la un proiect la altul.

Opinia beneficiarilor este confirmată doar parţial de către autorităţile consultate în sondajul dedicat acestora. Opinia autorităţilor este aceea că beneficiarii se confruntă cu dificultăţi în următoarele domenii:

1. aproximativ 50% dintre beneficiari se confruntă cu dificultăţi în elaborarea cererii de finanţare, a bugetului şi în stabilirea indicatorilor;
2. între 50% şi 86% dintre respondenţi au indicat că dificultăţile beneficiarilor sunt mai ales legate de achiziţiile publice şi managementul financiar şi de raportare a indicatorilor.

Participanţii la focus grupuri au confirmat concluziile sondajului şi au subliniat existenţa unei expertize bune per ansamblu, dar care s-a dovedit a fi inegală între beneficiari. Există niveluri diferite de expertiză şi nevoi de dezvoltare pentru diferite categorii de beneficiari şi tipuri de proiecte.

BF 14 Beneficiarii şi-au dezvoltat expertiza în principal în timpul ciclului actual de programare. Experienţele anterioare din programele de pre-aderare au avut o relevanţă scăzută[[36]](#footnote-37). S-a considerat că SAPARD a avut o mai mare relevanţă, întrucât a avut o legătură mai apropiată cu FEADR decât celelalte instrumente de pre-aderare în comparaţie cu succesorul lor (PHARE etc.). A fost necesar un proces amplu de învăţare, fiind considerat a fi o adevărată provocare în multe cazuri, din cauza instrucţiunilor dificile pentru cererile de finanţare, a evaluării inconsecvente şi a unei poveri administrative mari.

BF15 Expertiza în managementul proiectului reprezintă un domeniu ce necesită îmbunătăţiri. Trebuie dezvoltate competenţe specifice conform categoriei de mărime şi complexitate a proiectului.

Există domenii în care beneficiarii nu conştientizează punctele lor slabe, respectiv în ceea ce priveşte stabilirea de indicatori adecvaţi de proiect sau referitor la elaborarea şi descrierea metodologiei pentru implementarea proiectului. Aceste dificultăţi pot fi reduse prin workshop-uri / formare practică (cu prezentarea de exemple concrete).

BF16 Concomitent, personalul AM / OI trebuie instruit în domeniul specific al proiectelor pe care le monitorizează sau să solicite ajutorul experţilor în vederea evitării greşelilor în monitorizarea proiectelor şi aplicarea corecţiilor financiare nenecesare.

**BF17 Disponibilitatea managerilor de proiecte reprezintă un element cheie al capacităţii beneficiarilor de implementare a proiectelor.**

Nevoia de manageri de proiecte mai experimentaţi este indicată de 59% dintre respondenţi, dintre care 26,5% menţionează că aceasta reprezintă o nevoie semnificativă.

În sectorul public, nevoia semnificativă de manageri cu experienţă este mai ridicată (la nivelul administraţiei locale este susţinută de 34% dintre respondenţi, la nivel central de 32% şi în alte instituţii publice de 43%).

Opiniile colectate în cadrul focus grupului au nuanţat rezultatele. Disponibilitatea managerilor de proiecte experimentaţi variază, în funcţie de dimensiunea şi tipul organizaţiilor şi a localizării. Astfel a fost apreciat că pot fi găsiţi manageri experimentaţi mai degrabă în mediul urban, în acele sectoare unde există o mai mare experienţă în gestionarea fondurilor UE, şi în organizaţiile mai mari.

Sectorul public nu îşi permite să plătească salarii adecvate pentru atragerea managerilor de proiecte experimentaţi şi a personalului specializat pentru proiecte diferite. ONG-urile implementează multe proiecte, iar personalul tânăr este interesat să acumuleze experienţă care să fie utilizată ulterior.

BF18 Totuşi, rezultatele sondajului subliniază opinia conform căreia calitatea managementului de proiect nu răspunde nevoilor beneficiarilor, precum şi faptul că experienţa managerilor de proiecte reprezintă o parte importantă a competenţei acestora.

Situaţia este explicată parţial de creşterea mare a cererii pentru manageri de proiecte în ultimul an, cu mii de proiecte în faza de implementare. Pe de altă parte, există situaţii în care dificultăţile în procesul de management al proiectului sunt cauzate mai degrabă de lipsa clarităţii şi a procedurilor în continuă schimbare, decât de capacitatea managerului de proiect.

Proporţia respondenţilor care au indicat nevoia de manageri de proiect experimentaţi este foarte mare şi este confirmată şi de situaţiile din piaţă. Disponibilitatea managerilor de proiecte experimentaţi nu este însă dovedită.

**Pentru a asigura manageri de proiect în toate domeniile şi pentru toate tipurile de beneficiari sunt necesare îmbunătăţiri semnificative.**

**BF 19 În ce măsură există capacitate de elaborare şi management a portofoliilor de proiecte** este cel mai relevanta în cazul beneficiarilor cu un rol important de dezvoltare în domeniul social sau economic. Aceasta se aplică mai ales la nivel individual, dar va fi în principal limitată la interesele beneficiarului respectiv.

Rezultatele sondajului indică următoarele opinii:

* 75% dintre respondenţi consideră că există o nevoie pentru proiecte mature şi portofolii de proiecte;
* există resurse financiare interne suficiente pentru dezvoltarea portofoliilor de proiecte (60%) şi suficientă expertiză în dezvoltarea de proiecte (47%).

Participanţii în cadrul focus grupului au confirmat rezultatele sondajului şi au oferit exemple din propria lor experienţă legată de proiecte deja identificate / în lucru în cadrul unui portofoliu de proiecte, gestionate de diferite tipuri de beneficiari.

Nu există diferenţe semnificative între ponderile pe diferite categorii de beneficiari (sectorul privat faţă de sectorul public sau ONG-uri).

Există comentarii făcute de către organizaţiile publice cu privire la dependenţa dintre un portofoliu de proiecte bun şi documentele specifice necesare pentru dezvoltarea unor astfel de proiecte (calitate, costuri şi valabilitatea studiilor de fezabilitate şi alte documente necesare pentru un proiect).

Teoria şi experienţa arată că o capacitate de elaborare şi gestionare a unui portofoliu de proiecte înseamnă mai mult decât o capacitate de scriere a proiectului. Există mulţi factori care influenţează ca portofoliul de proiecte să cuprindă proiecte realiste şi fezabile, deoarece cu cât este mai complexă aria de dezvoltare, cu atât mai complex devine procesul de dezvoltare a portofoliului de proiecte. Gestionarea unui portofoliu de proiecte necesită atât resurse, cât şi relaţii bune de muncă.

Capacitatea regiunilor[[37]](#footnote-38) de a identifica, prioritiza, dezvolta, gestiona şi implementa proiectele este considerată limitată şi necesită o atenţie sporită pentru a fi dezvoltată în continuare. În cazul programelor sectoriale, AM şi OI s-au confruntat cu dificultăţi în ceea ce priveşte dezvoltarea portofoliului de proiecte. În perioada 2007-2013, actorii cheie nu au reuşit să producă proiecte mature, după cum era necesar, iar acest lucru este unul dintre principalele motive pentru întârzierile în implementare şi dificultăţile de absorbţie care au rezultat.

BF20 McClements şi Marinov, 2006, menţionează problema tipică întâlnită în noile state membre ale UE, unde „autorităţile de management sunt izolate de planificarea investiţiilor naţionale. În plus, acestea sunt insuficient conectate la acele agenţii care ar trebui deţină cea mai înaltă expertiză într-un anumit sector şi care joacă adesea rolul de organisme intermediare, de exemplu, agenţii naţionale de turism, agenţia publică de ocupare a forţei de muncă, agenţii de promovare a micilor întreprinzători şi agenţii de promovare a cercetării şi inovării etc. Astfel de agenţii sunt ele însele foarte slabe.”

Analizând entităţile din România care elaborează politici, putem vedea o situaţie similară.

BF21 Conform INNOVA Europe, 2010[[38]](#footnote-39), în sectorul CDI, cadrul instituţional complex şi fragmentat reduce capacitatea Agenţiei Naţionale pentru Cercetare Ştiinţifică (ANCS) de a acţiona în calitate de coordonator unitar al CDI în România.

BF22 Raportul menţionează de asemenea faptul că există o lipsă a coordonării între şi integrarea acţiunilor regionale şi naţionale pentru promovarea CDI. În perioada 2007-2013, birourile regionale ale OI pentru Axa Prioritară nr. 2 Cercetarea şi Dezvoltarea din cadrul POS CCE au făcut faţă cu greu sarcinilor administrative ca interfaţă a OI, neavând un rol de actor de dezvoltare care susţine CDI în regiuni. În ciuda faptului că aproape toate regiunile aveau adoptate strategii de inovare, nu a existat un organism competent în regiuni care să susţină implementarea şi o integrare reală cu finanţarea din POS CCE.

BF23 O situaţie similară a fost semnalată şi în alte sectoare, turism, respectiv lipsa capacităţii la nivel regional, sectorul IMM-urilor cu capacităţi regionale slabe, POS DRU etc.

BF24 ADR-urile sunt entităţi autonome cu o acoperire teritorială bună, care joacă un rol de dezvoltare în regiuni, în prezent fiind „manageri” ai politicii regionale. Funcţionarea cu succes a acestora poate sugera alocarea de responsabilităţi suplimentare pentru alte sectoare, întrucât acestea au devenit deja OI pentru intervenţiile în IMM din cadrul POS CCE. Noi responsabilităţi alocate ADR-urilor pentru implementarea sectoarelor specifice vor impune măsuri de asistenţă pentru crearea capacităţii sectoriale specifice şi împuternicirea adecvată.

BF25 Experienţa programelor operaţionale 2007-2013 relevă o problemă comună cu privire la necesitatea unor proiecte mature atunci când cererile de ofertă sunt lansate şi cu privire la necesitatea gestionării acestora prin existenţa unui portofoliu de proiecte.

Este prea devreme să se aprecieze stadiul portofoliilor de proiecte pentru perioada 2014-2020, întrucât un număr mare de procese de planificare regională şi sectorială se află încă în desfăşurare. Este necesară o analiză mai detaliată la nivel regional şi sectorial cu privire la capacitatea de implementare a portofoliilor de proiecte, inclusiv furnizarea de AT[[39]](#footnote-40).

BF26 Un procentaj mare de respondenţi confirmă necesitatea portofoliilor de proiecte. În ciuda cazurilor specifice de portofolii de proiecte oferite drept exemple de către participanţii la focus grup, experienţa PO actuale cărora le lipsesc proiecte mature la timp duce la concluzia că nu sunt respectate criteriile.

Constatările menţionate mai sus duc la concluzia că dezvoltarea portofoliului de proiecte necesită o atenţie şi o susţinere specială şi că aceasta are legătură cu capacitatea actorilor de dezvoltare pentru fiecare sector.

### Capacitatea de a mobiliza şi de a folosi eficient resursele umane

Dimensiunea Resurselor Umane a capacităţii beneficiarilor include următoarele întrebări:

* în ce măsură deţin beneficiarii personal suficient pentru dezvoltarea şi implementarea proiectelor, inclusiv capacitatea de a gestiona fluctuaţia de personal?
* în ce măsură personalul are expertiza necesară?
* în ce măsură nevoile ar putea fi acoperite prin intermediul serviciilor de consultanţă externalizate?

Răspunsurile la sondaj indică o nevoie suplimentară de resurse umane în elaborarea şi implementarea proiectelor: personal suplimentar (aproximativ 47% dintre răspunsuri), mai multă expertiză şi competenţe îmbunătăţite (53% dintre răspunsuri).

Participanţii la focus grup au reiterat diferenţele în funcţie de încadrarea proiectului, tipul de proiect şi tipul de beneficiari.

BF27 Disponibilitatea personalului competent este mai dificilă la nivel local şi în zone defavorizate, rurale sau izolate. Organizaţiile mai mici – administraţia publică sau companii private – tind să se confrunte cu dificultăţi legate de mobilizarea resurselor umane pentru dezvoltarea şi implementarea proiectului. În cazul organizaţiilor mari, problemele legate de mobilizarea personalului sunt cauzate de volumul de muncă în creştere, lipsa personalului (în unele cazuri) şi punctele slabe privind organizarea activităţii.

BF28 Procesele de dezvoltare a proiectelor par a fi mai sensibile în ceea ce priveşte alocarea resurselor, având în vedere faptul că, în cele mai multe cazuri, sunt finanţate din propriile resurse ale beneficiarilor (potenţiali) şi suportă riscul nefinanţării (cerere de finanţare a proiectului fără succes).

În unele cazuri, asociaţiile administraţiei publice locale, sindicatele şi asociaţiile patronale îşi susţin membrii-beneficiari în a face faţă dificultăţilor legate de personal.

Au fost identificate anumite deficienţe pentru specializări specifice, în principal atunci când există o creştere bruscă a cererii generată de oportunităţi de lucru (de exemplu lansarea proiectelor de management al deşeurilor în ciclul de programare 2007-2013).

Administraţia şi instituţiile publice la nivel judeţean, regional şi central, precum şi universităţile, s-au confruntat cu mai puţine probleme în ceea ce priveşte disponibilitatea de RU. Resursele interne ar putea fi suplimentate cu capacităţi externalizate.

Pentru viitoarea perioadă de programare este necesară o analiză mai detaliată, luând în considerare toate tipurile de beneficiari şi toate tipurile de proiecte.

BF29 În prezent, informaţiile indică o lipsă semnificativă – aproximativ 50% dintre beneficiari confruntându-se cu (in)disponibilitatea resurselor umane.

Această lacună trebuie interpretată în condiţiile unor cerinţe birocratice excesive. Din propria noastră experienţă în implementarea proiectelor în diferite domenii şi tipuri de beneficiari, putem observa că pentru toate tipurile de proiecte, cerinţele administrative în toate fazele implică un volum de muncă ce depăşeşte alocarea resurselor, chiar şi în cazul cheltuielilor eligibile cu managementul proiectului. Povara administrativă este dată şi de instrucţiunile neclare şi interpretarea variabilă a procedurilor.

Chiar şi în circumstanţele birocraţiei excesive, concluzia este că există resurse umane insuficiente pentru dezvoltarea şi implementarea proiectelor.

**Asigurarea unui personal adecvat este necesară, dar măsurile trebuie să înceapă cu reducerea poverii administrative pentru toţi beneficiarii.**

BF30 În ce măsură **fluctuaţia personalului este un factor negativ pentru capacitatea bebeficiarillor este mai relevant pentru beneficiarii publici** acolo unde ei se bazează mai mult pe resursele interne. 79,3% dintre respondenţii la sondaj consideră că fluctuaţia personalului nu afectează implementarea proiectului. Participanţii în cadrul focus grupului au confirmat faptul că fluctuaţia personalului se află la un nivel controlabil.

Situaţia trebuie analizată în funcţie de tipurile de beneficiari[[40]](#footnote-41): beneficiarii publici mari, inclusiv administraţia centrală, au fost afectaţi de plecări semnificative de personal din cauza restricţiilor bugetare şi a reducerilor salariale. Procesul a fost mai puţin semnificativ în alte organizaţii ale administraţiei publice, precum administraţia locală.

BF31 Beneficiarii se confruntă din ce în ce mai des cu o resursă umană aflată sub presiunea salariilor mici, a creşterii volumului de muncă şi a nesiguranţei, atât în sectorul privat, cât şi în cel public. Politici şi practici mai eficiente privind resursele umane trebuie aplicate în întreaga organizaţie, incluzând echipa de proiect.[[41]](#footnote-42)

În ciuda numărului mic de beneficiari care au participat la sondaj şi care menţionează dificultăţi în ceea ce priveşte gestionarea fluctuaţiei personalului, mobilitatea în creştere a personalului, reducerea numărului de salariaţi din organizaţii din cauza crizei economice şi migraţia între sectorul de stat şi cel privat, au condus la concluzia că pentru un număr mare de beneficiari, fluctuaţia personalului este o provocare. Trebuie acordată o atenţie specială stabilităţii echipelor de proiect şi înlocuirilor rapide. Externalizarea cu servicii de consultanţă rezonabile şi accesibile ar putea compensa lipsa de personal în cazul celor mai afectaţi beneficiari.

**Şi, în final, dimensiunea calitativă a resurselor umane evaluează existenţa competenţelor necesare pentru dezvoltarea şi implementarea corectă a proiectelor.**

*BF32 Respondenţii la sondaj au indicat ca domenii cheie de competenţă deţinute în organizaţie sunt următoarele: elaborarea cererii de finanţare, achiziţiile publice, managementul financiar, monitorizarea şi raportarea proiectului, informarea şi publicitatea privind finanţarea UE, competenţele legate de proiecte specifice, competenţele tehnice specifice.*

Răspunsurile arată că mai mult de 75% dintre respondenţi deţin expertiză în următoarele domenii:

* achiziţii publice 77,3%;
* management financiar 85,2%;
* monitorizarea şi raportarea proiectelor 80,5%;
* informare şi publicitate privind finanţarea UE 82,8%;
* competenţe tehnice 78,9%.

Un nivel mai scăzut de expertiză este indicat în ceea ce priveşte elaborarea proiectului, 47,1% dintre răspunsuri.

Raportul de evaluare a capacităţii beneficiarilor indică diferenţe între beneficiari în funcţie de expertiza acestora în managementul de proiect, de tipul şi de dimensiunea organizaţiei acestora.

Criteriul este parţial atins, fiind necesare îmbunătăţiri care să pună accent pe dezvoltarea proiectelor şi pe achiziţiile publice. Dezvoltarea proiectelor trebuie privită în raport cu simplificarea procedurii pentru cerere de finanţare a proiectelor.

**Utilizarea externalizării pentru a acoperi lipsa de resurse interne reprezintă o soluţie pentru toate categoriile de beneficiari.**

BF33 Opiniile respondenţilor indică faptul că serviciile de consultanţă există, dar nu satisfac aşteptările beneficiarilor. Rezultatele sondajului sunt prezentate mai jos:

* 57% dintre respondenţi indică disponibilitatea serviciilor de consultanţă ca fiind bună;
* 48,7% dintre respondenţi indică calitatea serviciilor de consultanţă ca fiind bună;
* 40% dintre respondenţi indică raportul calitate/preţ ca fiind bun.

Identificăm în răspunsuri opinia beneficiarilor conform căreia serviciile de consultanţă sunt costisitoare şi nu satisfac aşteptările privind calitatea. Disponibilitatea serviciilor de consultanţă este apreciată în sondaj ca mare, însă calitatea şi raportul calitate/preţ sunt apreciate la un nivel mai scăzut.

BF34 Participanţii la focus grup au subliniat diferenţele privind disponibilitatea serviciilor în funcţie de tipuri de proiecte, sectoare, zone de rezidenţă, tipuri de beneficiari. Aceasta este confirmată şi din experienţa noastră în implementarea unui proiect de asistenţă tehnică, „Asistenţă pentru dezvoltarea proiectului, pentru dezvoltarea cercetării şi intervenţiile pentru inovare” în cadrul POS CCE, Axa Prioritară nr. 2. Un număr limitat de consultanţi familiarizaţi cu conceptele şi cerinţele CDI ale intervenţiilor au fost disponibili pe piaţă la momentul implementării.

BF35 O constrângere în dezvoltarea pieţei consultanţilor a fost aceea că unele AM şi OI au restricţionat participarea consultanţilor la evenimente destinate furnizării informaţiilor şi transferului de know-how, dar există şi exemple de deschidere în acest sens din partea AM şi OI şi de recunoaştere a nevoii de consultanţi informaţi şi competenţi. Rezultatele sondajului nu puteau surprinde toate caracteristicile pieţei de consultanţă. Sugerăm o analiză suplimentară pentru fiecare PO cu privire la disponibilitatea şi accesibilitatea serviciilor de consultanţă şi asigurarea accesului beneficiarilor la servicii de consultanţă în condiţii pe care pot să şi le permită.

BF36 Acolo unde sunt disponibile servicii în cantitate adecvată, procedurile corecte şi competitive de selecţie vor dezvolta piaţa consultanţilor pe o bază comercială. În acest sens, ar trebui să se ia în considerare faptul că raportul preţ/calitate şi calitatea sunt influenţate negativ în cazul beneficiarilor publici care adoptă procedurile de atribuire bazate pe „preţul cel mai mic”, utilizate deja extensiv în achiziţiile publice.

### Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare

Această dimensiune a capacităţii beneficiarilor de mobilizare a resurselor financiare analizează două aspecte:

* existenţa unor resurse interne şi împrumutate suficient pentru a asigura cofinanţarea şi implementarea fluxurilor de numerar

şi

* caracterul adecvat al mecanismelor de pre-finanţare pentru a asigura accesul la finanţare pentru toate tipurile de beneficiari

BF37 Răspunsurile la sondaj arată că:

* 62,3% dintre respondenţi pot asigura cofinanţarea şi fluxul de numerar din resurse financiare interne sau accesate
* 34,8% au acces la credite bancare

şi

* 30% au acces la garanţii bancare.

Ar trebui menţionat faptul că sectorul privat are probleme mai mari privind obţinerea suportului băncilor pentru proiecte (38%) sau accesarea garanţiilor bancare (41%).

BF38 Având în vedere faptul că toţi respondenţii sunt beneficiari cu proiecte implementate sau în curs de implementare, procentul de 62,3% dintre respondenţi capabili să asigure cofinanţarea şi fluxul de numerar este îngrijorător şi sugerează că există un risc serios pentru performanţa programelor operaţionale. Focus grupul a subliniat problemele majore cu privire la implementarea proiectelor, cauzate de capacitatea redusă a beneficiarilor de a asigura resurse financiare, agravată de mari întârzieri ale rambursărilor (de exemplu, 230 zile în loc de 45 zile; şi 27 luni menţionate ca întârziere a plăţii finale).

BF39 Accesul la creditele bancare este dificil şi, foarte des, condiţiile de creditare se modifică între data cererii de finanţare şi data contractării.

Concluzii similare au fost găsite şi în evaluările interimare, studiile şi rapoartele anuale de implementare, de exemplu POS CCE 2009, POR 2011 , DG Regio, Evalnet 2012.

Persoanele intervievate au menţionat nevoia pentru o mai bună corelare între criteriile bancare şi program. „Scrisorile de confort”, solicitate împreună cu cererea de finanţare pentru asigurarea aprobării din partea băncii, nu au fost utile, cel puţin din cauza procedurilor îndelungate de evaluare, care au schimbat condiţiile economice şi financiare pentru investiţie. Beneficiari privaţi sub-capitalizaţi, o administraţie publică slabă, afectată de venituri bugetare reduse la nivel local şi naţional, în combinaţie cu un sistem bancar rigid cu o aversiune extremă faţă de riscurile extreme, creează constrângeri importante în asigurarea finanţării pentru implementarea proiectelor.

**Cu privire la mecanismul de pre-finanţare**, rezultatele sondajului arată că 42,9% dintre respondenţi au indicat faptul că nu s-au confruntat cu probleme legate de pre-finanţare.

BF40 Din comentariile adresate acestei întrebări, se poate observa că beneficiarii s-au confruntat cu probleme atunci când procentul de pre-finanţare a fost redus (de la 30% la 10%). De asemenea, aceştia s-au plâns de lipsa predictibilităţii în pregătirea fluxurilor de numerar adecvate.

Mai puţin de 50% dintre respondenţi, toţi fiind beneficiari cu proiecte în curs de implementare sau finalizate, au considerat adecvată şi accesibilă pre-finanţarea pentru tipul lor de organizaţie.

BF41 Participanţii din cadrul focus grupului au explicat problemele tipice ale pre-finanţării:

* mecanisme impredictibile, incluzând reducerea ratei de pre-finanţare în timpul implementării, modificarea condiţiilor, întârzierea plăţilor;
* accesul la garanţiile bancare depinde de tipul de organizaţie şi dimensiunea acestora, dar există o nepotrivire între criteriile de selecţie a finanţării UE şi condiţiile de calificare pentru credite bancare;
* sectorul public are un avantaj.

Rapoartele intermediare de evaluare (de exemplu POS CCE, POR şi POS DRU) oferă concluzii similare.

BF42 Măsurile pentru îmbunătăţirea utilizării eficiente a pre-finanţării au avut, în unele cazuri, efecte opuse celor aşteptate. În prezent este în desfăşurare un studiu privind soluţiile pentru pre-finanţarea optimă, care va oferi recomandări pentru mecanismele viitoare.

**Capacitatea beneficiarilor de mobilizare a resurselor financiare reprezintă un motiv de îngrijorare şi o prioritate pentru intervenţii urgente.**

### Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor

În această secţiune, am analizat cinci factori care afectează capacitatea beneficiarilor:

* **Claritatea şi consecvenţa procedurilor**
* **Capacitatea suficientă a AM şi OI de susţinere a beneficiarilor**
* **Existenţa sistemelor electronice de schimb de date între AM / OI şi AA**
* **Eficacitatea şi eficienţa funcţionarilor publici**
* **Sunt abordate riscurile de corupţie**

BF43 Analizând rezultatele sondajului, am constatat că 87,4% dintre răspunsurile la sondaj indică lipsa clarităţii şi consecvenţei procedurilor.

Există o opinie general împărtăşiră cu privire la lipsa clarităţii şi a consecvenţei procedurilor:

* 46% dintre respondenţi indică ambiguităţi ale procedurilor de raportare
* 36,4% se confruntă cu dificultăţi din cauza procedurilor de rambursare

şi

* 25% dintre beneficiari se confruntă cu dificultăţi legate de achiziţia publică.

Numai 23,5% dintre beneficiari nu s-au confruntat cu dificultăţi în ceea ce priveşte implementarea proiectului / proiectelor.

În cadrul focus grupului, participanţii au confirmat lipsa clarităţii şi consecvenţei procedurilor cu exemple: instrucţiuni modificate de către AM în timpul perioadei de dezvoltare şi/sau implementare, interpretarea diferită de către AM/OI şi ANRMAP şi AA în detrimentul beneficiarului.

**În concluzie, claritatea şi consecvenţa procedurilor şi orientărilor necesită îmbunătăţiri semnificative.**

BF44 Capacitatea AM şi OI de susţinere a beneficiarilor a fost apreciată drept „relaţii de colaborare bune cu AM şi OI”.

Peste 50% dintre răspunsuri au indicat o cooperare bună a beneficiarilor cu AM şi OI. Cooperarea este percepută ca fiind mai bună în implementarea proiectului (70% dintre răspunsuri) decât în elaborarea proiectului (58% dintre răspunsuri) şi identificarea proiectului (52% dintre răspunsuri).

Sondajul, precum şi focus grupul şi rapoartele, indică lacune semnificative privind susţinerea acordată de către AM şi OI/OIR beneficiarilor.

79,8% dintre răspunsuri indică o nevoie pentru instrucţiuni mai multe şi mai clare din partea AM/OI/OIR în timpul elaborării şi implementării.

Participanţii la focus grup au oferit exemple de lacune în cooperare:

* Calitate slabă a informaţiilor sau instrucţiunilor primite din partea AM/OI/OIR, în special în timpul implementării;
* Lipsa flexibilităţii şi predictibilităţii;
* Schimbări ale regulilor în timpul jocului;
* Interpretări excesive;
* Modificări contractuale unilaterale;
* Sprijin insuficient acordat beneficiarilor pentru: furnizare clară şi la timp a informaţiilor, instruire practică, îndrumări, principii de parteneriat în implementare, serviciu de asistenţă, facilitarea armonizării interpretării regulilor şi procedurilor în cazul tuturor autorităţilor etc.

**Suportul oferit de AM şi OI beneficiarilor ar trebuie să fie mai eficient, îmbunătăţiri semnificative fiind necesare.**

BF45 Sondajul a arătat un grad redus de utilizare a sistemelor electronice în ceea ce priveşte AM şi OI. Acest lucru este confirmat de numărul redus de aplicaţii cu funcţii limitate pentru beneficiari.

Rezultatele sondajului au indicat următoarele:

* 60,7% dintre respondenţi confirmă faptul că utilizează unul dintre sistemele electronice specifice PO;
* 22,7% dintre respondenţi nu ştiu că a existat un sistem electronic pe care l-ar fi putut utiliza în legătură cu AM şi OI;
* restul de 16,6% dintre respondenţi au declarat că utilizează numai corespondenţa electronică sau aplicaţii cu un grad mai extins de utilizare decât implementarea programului operaţional / proiectului;
* 49% dintre utilizatori consideră SE uşor de utilizat şi rapid;
* cele mai multe opinii pozitive privesc utilitatea (83% dintre respondenţi clasifică utilitatea peste medie), extragerea de date din sistem (82,7%).

În opinia acestora, SE sunt uşor de utilizat şi reduc timpul petrecut cu diferite sarcini ale proiectului.

BF46 Deficienţele privind utilizarea sistemelor electronice au fost menţionate şi în focus grup:

1. Instrucţiuni şi susţinere deficitare pentru utilizarea SE (în special pentru actualizări sau module revizuite, de exemplu revizuiri recente pe ActionWeb). Furnizarea de date electronice, duplicarea cu versiuni tipărite ale documentelor.
2. Nivel scăzut de eficienţă al SE, nefăcând economie de timp cu adevărat.

**Utilizarea SE la nivelul beneficiarului în relaţia cu AM şi OI necesită îmbunătăţiri semnificative**

* **Eficacitatea şi eficienţa funcţionarilor publici**

BF47 Analizând rezultatele sondajului, am identificat că 78,6% dintre respondenţi consideră că punctele slabe din administraţia publică le pot afecta capacitatea de implementare a proiectului.

Participanţii în cadrul focus grupului au subliniat constrângerile funcţionarilor publici în a-şi desfăşura activitatea la standarde înalte din cauza punctelor slabe ale sistemului public.

Aceştia au menţionat ca factori negativi în implementarea proiectelor următoarele: atitudini nepăsătoare şi lipsa de profesionalism a funcţionarilor publici în activităţile de monitorizare, verificare şi control.

Răspunsurile combină perspectiva beneficiarilor privaţi şi ONG-urile afectate de performanţa funcţionarilor publici ca parte din OI şi AM şi cea a beneficiarilor publici care sunt influenţaţi intern în propria lor organizaţie de acest factor.

Acest indicator ar trebui să fie inclus în sondajele periodice privind performanţa şi satisfacţia beneficiarilor şi monitorizat în întregul ciclu al programului.

Peste 50% dintre respondenţi consideră că pot fi afectaţi de eficienţa şi eficacitatea sistemului administrativ şi funcţionarilor publici. Corelat cu punctele slabe ale sistemului de administraţie publică din România, după cum sunt descrise în secţiunea 3.2.3, concluzia este că acest factor nu influenţează pozitiv capacitatea beneficiarilor, iar influenţa negativă ar putea fi semnificativă.

**În concluzie, eficacitatea şi eficienţa funcţionarilor publici reprezintă un factor important care influenţează capacitatea beneficiarilor şi necesită îmbunătăţiri semnificative.** Acestea au o mare legătură cu reforma din administraţia publică de la care se aşteaptă să creeze un mediu favorabil pentru implementarea proiectelor şi pentru mediul de afaceri.

**Riscurile de corupţie sunt percepute de către respondenţii la sondaj drept factori care afectează capacitatea lor de implementare a proiectelor.**

BF48 Rezultatele sondajului arată:

* 34,4% dintre respondenţi consideră că nu sunt afectaţi de corupţie (deloc sau într-o mare măsură);
* peste 50% dintre beneficiari consideră că ar putea afectaţi de corupţie;
* 81,4% dintre respondenţi consideră că există o lipsă a transparenţei în ceea ce priveşte procesul de evaluare şi selecţie.

Discuţia în cadrul focus grupului a confirmat opiniile care subliniază faptul că lipsa transparenţei proceselor creează suspiciuni cu privire la echitatea şi corectitudinea procesului şi potenţialii factori de corupţie.

Există puncte slabe tipice în instituţiile publice, care pot crea premizele pentru cazuri de corupţie. Curtea de Conturi[[42]](#footnote-43) a găsit ca punct slab general al beneficiarilor publici implementarea defectuoasă a sistemelor de control intern / managerial, care au dus la identificarea târzie a neregulilor, fraudelor (suspiciunilor de fraudă) şi a încălcărilor principiilor şi regulilor privind fondurile publice.

Opinia generală este aceea că riscurile de corupţie nu sunt abordate corespunzător. Beneficiarii ar putea fi afectaţi de cazurile de corupţie.

**Constatări la actualizarea evaluării**

BF49 Un mare program de formare pentru beneficiarii Instrumentelor Structurale a fost implementat în perioada dintre lunile mai 2013 şi noiembrie 2014, pentru a dezvolta competenţele lor în managementul de proiect şi achiziţii publice. Mai mult de 1.200 de reprezentanţi ai tuturor tipurilor de beneficiari au participat la cursurile de formare. Raportul Final *draft*, care a inclus o evaluare a cursurilor de formare, bazat pe un studiu aplicat tuturor participanţilor, a relevat următoarele:

* Participanţii la cursul de instruire au găsit utilă formarea într-o mare măsură, cei mai mulţi dintre ei (mai mult de 65% în cazul cursurilor de management de proiect şi 70% în cazul participanţilor la cursurile de achiziţii publice) au avut ocazia de a aplica cel puţin una din competenţele dobândite în sarcinile lor de la locul de muncă. Cursurile au contribuit de asemenea la performanţa participanţilor, mai mult de 90% dintre participanţii care au răspuns la chestionar au indicat îmbunătăţiri concrete în performanţele lor.
* Nevoia de mai multă formare în managementul de proiect şi achiziţiile publice este percepută ca foarte mare de către reprezentanţii beneficiarilor care au participat la cursurile de formare. Mai mult de 90% au indicat această nevoie pentru organizaţiile lor.

BF50 Simplificarea procedurilor şi reducerea poverii administrative rămân factori importanţi pentru a creşte performanţa beneficiarilor în utilizarea fondurilor ESI. După cum s-a menţionat în secţiunea dedicată autorităţilor, demersurile administrative de evaluarea capacităţii au fost efectuate cu simplificarea procedurilor rezultate din plăţile mai rapide către beneficiari şi măsuri de reducere a poverii administrative au fost propuse pentru cea mai mare parte a beneficiarilor (cu excepţia administraţiei publice centrale şi locale).

BF51 Nevoile de dezvoltare a capacităţii vor fi abordate prin POAT 2014-2020, furnizând fonduri pentru susţinerea beneficiarilor printr-o axă prioritară specifică. Aceasta este o premisă pozitivă pentru o capacitate sporită a beneficiarilor şi o performanţă mai bună în perioada de programare 2014-2020.

Capacitatea administraţiei publice centrale şi locale ca actori ai dezvoltării – o caracteristică suplimentară a capacităţii administrative a beneficiarilor – va fi finanţată prin POCA. Provocarea este de a asigura eficacitatea asistenţei acordate actorilor de dezvoltare, pentru a aplica învăţarea şi capacitatea de dezvoltare în managementul investiţiilor şi operaţionalizarea proceselor – care sunt, de fapt, în legătură cu fondurile ESI.

## Concluzii şi recomandări privind capacitatea administrativă a beneficiarilor - actualizare

**Concluzii**

CB1 Perioada de programare 2007-2013 a reprezentat o **provocare pentru beneficiari** din cauza noilor reguli care au fost semnificativ diferite faţă de cele aplicate în programele pre-aderare, dimensiunea mai mare a proiectelor, iar, în unele cazuri, implicarea aceleiaşi entităţi într-un număr mare de proiecte.

CB2 Capacităţile continuă să fie dezvoltate, acestea incluzând **crearea şi consolidarea departamentelor dedicate** pentru dezvoltarea şi implementarea proiectelor, dezvoltarea competenţelor prin instruirea formală şi prin învăţare practică. În cazul beneficiarilor privaţi, care accesează fonduri pentru dezvoltarea proprie, capacitatea pentru dezvoltarea şi implementarea proiectelor se bazează în mare parte pe externalizarea serviciilor către companiile de consultanţă. Capacitatea de a gestiona proiecte variază în funcţie de tipul de beneficiar.

CB3 Un segment important de beneficiari este reprezentat de instituţiile publice de la nivel local (judeţe şi localităţi), principalii operatori în domeniul transportului şi mediului, instituţii din sectorul educaţiei şi pieţei muncii etc., care sunt responsabile pentru o mare parte a finanţării ce urmează a fi absorbită şi realizările aşteptate. **Capacităţile privind managementului proiectelor dezvoltate în aceste instituţii reprezintă o bază solidă pentru dezvoltarea ulterioară.**

CB4 Totuşi, nivelul de performanţă al programelor operaţionale şi proiectelor individuale indică nevoia de îmbunătăţire la toate tipurile de beneficiari. În cazul marilor beneficiari publici, **consolidarea capacităţilor organizaţionale** pentru asigurarea capacităţilor sustenabile pentru managementul proiectelor reprezintă o necesitate cheie şi include sisteme îmbunătăţite de management şi control, o mai bună integrare cu alte funcţii ale instituţiei şi competenţe îmbunătăţite în arii specifice de expertiză.

CB5 Un aspect special al capacităţii beneficiarilor este reprezentat de existenţa şi capacitatea „managerilor” de politici publice, organizaţii la nivel naţional şi regional împuternicite să implementeze politicile sectoriale, de exemplu politicile CDI sau IMM. Absenţa acestor capacităţi a contribuit în perioada 2007-2013 la o răspândire a finanţărilor la un număr mare de proiecte minore fără o perspectivă sectorială strategică. Având în vedere reducerea numărului de proiecte minore contractate şi introducerea proiectelor strategice de amploare, scenariul pentru perioada 2014-2020 va necesita şi mai mult identificarea, consolidarea sau crearea acestor actori de dezvoltare. Procesul este complex şi nu poate fi implementat peste noapte, dar trebuie iniţiat cât mai curând posibil. **Crearea şi gestionarea portofoliilor de proiecte** are legătură cu existenţa actorilor de dezvoltare mai sus menţionaţi. Acestea sunt organizaţii cheie capabile să gestioneze portofolii de proiecte. Din acest motiv, disponibilitatea proiectelor mature şi portofoliile de proiecte eficace s-au dovedit a fi o sarcină provocatoare în perioada 2007-2013. Există o nevoie clară de capacitate sporită a actorilor de dezvoltare în acest domeniu fiind necesară de asemenea. Asistenţa şi formarea sunt necesare. Actualizarea evaluării indică posibilitatea de a finanţa prin POCA dezvoltarea capacităţilor administraţiei publice centrale şi locale pentru îmbunătăţirea elaborării de politici şi a implementării.

**CB6 Competenţele în ceea ce privește achiziţiile publice şi managementul proiectului** continuă să reprezinte principalele priorităţi ale formării, în parte datorită lipsei de claritate şi a ghidurilor, procedurilor şi instrucţiunilor în continuă schimbare, a instrumentelor de suport neprietenoase şi a interpretării inconsecvente a procedurilor la nivele diferite de control. Alte nevoi de formare au fost identificate ca fiind prioritare, inclusiv competenţe privind elaborarea **cererilor de finanţare, stabilirea bugetelor şi achiziţii publice, management financiar şi stabilirea indicatorilor. Actualizarea evaluării arată că formarea în aceste două domenii rămâne un obiectiv pe termen lung ca urmare a intrării de noi specialişti în cele două domenii de specializare, precum şi necesitatea de dezvoltare continuă pe diferite niveluri de competenţe.**

CB7 Dezvoltarea continuă a managementului proiectului, cu o mai bună concentrare pe problemele calitative, de dezvoltare a proiectului, va rămâne o nevoie prioritară pentru următoarea perioadă de programare. Evaluările au indicat de asemenea **capacitatea tehnică limitată** în domenii specifice şi **un nivel redus al calităţii documentaţiei tehnice**, în principal pentru proiectele de infrastructură.

CB8 De asemenea, au fost indicate **dificultăţi de asigurare cu personal, insuficienţa competenţelor şi a managerilor de proiect sau a consultanţilor,** în cazul beneficiarilor din anumite sectoare (de exemplu administraţia publică în localităţi mai mici şi zone rurale sau sectoare care au beneficiat mai puţin de investiţiile publice în trecut, cum ar fi managementul deşeurilor). Beneficiarii trebuie să îşi **îmbunătăţească capacitatea de utilizare a serviciilor externalizate pentru a compensa insuficienţa resurselor interne.**

CB9 În cazul beneficiarilor privaţi şi a micilor beneficiari, trebuie asigurate **proceduri simple, îndrumare şi ghiduri clare** şi **acces uşor la servicii de consultanţă**, în ceea ce priveşte disponibilitatea şi accesibilitatea, în funcţie de tipul beneficiarului, în vederea accesării, implementării şi gestionării cu succes a iniţiativelor susţinute de FESI.

**CB10 În ceea ce priveşte furnizarea, serviciile de consultanţă trebuie să evolueze** pentru a satisface nevoile pieţei. În prezent, **serviciile de consultanţă sunt disponibile la o scară largă, dar calitatea şi raportul calitate-preţ sunt** percepute de către beneficiari ca fiind **relativ scăzute**. Calitatea şiraportul calitate-preţ sunt afectate, în cazul beneficiarilor publici, de procedurile de atribuire pe criteriul „cel mai mic preţ” utilizate în mod extensiv în domeniul achiziţiilor publice, precum şi de constrângerile procesului de selecţie şi implementare a proiectului. **Procesele de implementare fluente, cererea predictibilă de pe piaţă, procese mai clare de implementare şi o concentrare asupra calităţii** în locul conformităţii administrative vor stimula dezvoltarea pieţei serviciilor de consultanţă.

CB11 Un factor important care influenţează capacitatea beneficiarilor de a implementa proiectele finanţate de UE este reprezentat de capacitatea limitată a beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare pentru cofinanţarea şi fluxul de numerar necesare pentru implementare. Beneficiarii s-au confruntat cu dificultăţi suplimentare din cauza întârzierilor îndelungate ale rambursărilor, accesului dificil la pre-finanţare, credite bancare şi a modificării condiţiilor de creditare între data aplicării şi data contractării. **Capacitatea limitată de mobilizare a resurselor financiare rămâne o problemă cheie şi un factor de risc pentru performanţa programelor.**

*Este necesară îmbunătăţirea capacităţii beneficiarilor de gestionare a proiectelor, competenţele tehnice şi de management al proiectelor, accesul la serviciile de sprijin şi la resursele de finanţare.*

*CB12 Concluziile rămân valabile aşa cum indică actualizarea evaluării. Raportul privind evaluarea instruirii oferite beneficiarilor din proiectul „Formarea Beneficiarilor în domeniul implementării proiectelor finanţate din Instrumente Structurale" finanţat prin POAT 2007-2013 între luna mai 2013 şi luna noiembrie 2014 confirmă şi accentuează necesitatea furnizării de pregătire a beneficiarilor în managementul de proiect şi achiziţii publice.*

**Recomandări**

R1. Furnizarea unor măsuri mai eficiente de sprijin în cazul asistenţei tehnice pentru beneficiari. Acestea vor fi implementate având în vedere următoarele nevoi de dezvoltare a capacităţii:

* + Capacităţi organizaţionale, care reprezintă un aspect cheie în cazul beneficiarilor publici care implementează proiecte mari de infrastructură.
	+ Dezvoltarea continuă a managementului proiectelor în principal pentru beneficiarii şi sectoarele publice unde au fost identificate deficienţe. Va fi necesară o analiză detaliată în contextul noilor programe operaţionale.
	+ Intervenţia flexibilă a AT capabilă să furnizeze la timp acces la oportunităţi de formare pentru competenţele specifice necesare. Formarea trebuie abordată într-un mod mai personalizat, mai individualizat şi în conexiune cu procesele de management al proiectului. E-learning-ul integrat în formare trebuie considerat în conformitate cu tipul participanţilor etc.

Această recomandare are legătură cu recomandările numărul 4 şi 5 din secţiunea autorităţilor, care va reduce efortul administrativ al beneficiarilor şi se va putea concentra mai mult pe problemele de dezvoltare a proiectelor şi pe realizări.

R2. Identificarea, consolidarea sau crearea capacităţilor pentru implementarea politicilor publice la nivel sectorial, naţional şi regional, de exemplu organisme regionale pentru implementarea politicii CDI, a politicii turismului, a întreprinderilor mici şi mijlocii. Aceste organizaţii vor putea asigura mecanismele adecvate de livrare, dezvoltarea şi implementarea proiectelor strategice integrate ca o alternativă la numărul mare de proiecte minore. Acestea vor juca un rol cheie de dezvoltare pentru fiecare sector cu capacitate adecvată de a crea şi gestiona rezerva de proiecte şi împuternicire corespunzătoare prin legislaţie şi norme. Un studiu dedicat ar trebui realizat pentru identificarea celor mai adecvate modalităţi de creare şi consolidare a acestor capacităţi, ca o componentă cheie a capacităţii beneficiarilor.

R3. Accesul îmbunătăţit al beneficiarilor la finanţare va fi asigurat prin mecanisme accesibile de pre-finanţare, viabilitatea financiară a proiectelor, rambursări simplificate şi rapide pe parcursul implementării proiectelor.

Măsurile în baza acestei recomandări includ mecanisme personalizate de pre-finanţare conform tipului de beneficiar, tipului de proiecte şi concluziilor studiului privind experienţa din perioada 2007-2013 în legătură cu utilizarea pre-finanţării.

O mai bună corelare a criteriilor de selecţie a proiectilelor cu condiţiile de creditare ale băncilor pentru cofinanţarea şi implementarea fluxului de numerar. MFE ar trebui să coordoneze discuţiile dintre OI responsabil pentru selectarea proiectelor şi băncile care oferă produse dedicate pentru beneficiarii proiectelor finanţate de către UE.

În cele din urmă, MFE trebuie să coordoneze, în colaborare cu toate organismele naţionale, crearea unui mecanism financiar de asigurare a previziunilor, transferuri şi plăţi fluente în întregul sistem.

Actualizarea evaluării confirmă validitatea recomandărilor formulate în prima evaluare pe 2013.

P.O. Box 4175

3006 AD Rotterdam

The Netherlands

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00

F +31 (0)10 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

**W www.ecorys.nllllll**

1. Cadrul Strategic Comun este un instrument comun de punere în aplicare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții care includ Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime [↑](#footnote-ref-2)
2. Putere acordată prin lege, reguli scrise şi regulamente [↑](#footnote-ref-3)
3. caracterul adecvat al unui proiect pentru a se califica pentru un credit bancar în vederea acoperirii cofinanţării şi implementării nevoilor fluxului de numerar [↑](#footnote-ref-4)
4. vom folosi în acest raport termenul Fonduri Structurale şi de Investiţii Europene (fondurile ESI) pentru toate fondurile europene care furnizează resurse financiare pentru Cadrul Strategic Naţional de Referinţă, Programul Naţional de Dezvoltare Rurală, Programul Operaţional pentru Pescuit 2007-2013 şi Acordul de Parteneriat 2014-2020 [↑](#footnote-ref-5)
5. OECD, Comisia Europeană – Handbook on constructing composite indicators – methodology and user guide http://www.oecd.org/std/42495745.pdf [↑](#footnote-ref-6)
6. instrumentele structurale includ FEDR, FSE, FC [↑](#footnote-ref-7)
7. Program Operaţional de Cooperare Transfrontalieră România–Bulgaria, Program Operaţional de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia, Program Operaţional de Cooperare Transfrontalieră România-Ucraina/Moldova şi Program Operaţional de Cooperare Transfrontalieră Bazinul Mării Negre [↑](#footnote-ref-8)
8. sursa: Evaluare formativă a instrumentelor structurale, 2010 [↑](#footnote-ref-9)
9. denumirea ministerelor s-a modificat de mai multe ori în perioada de programare 2007-2013, iar din acest motiv, am menţionat denumirea care reflectă funcţia principală [↑](#footnote-ref-10)
10. APRDP a fost desemnată drept o agenţie de plăţi pentru investiţii FEPAM şi FEADR; funcţia de plată delegată către APIA pentru FEADR [↑](#footnote-ref-11)
11. Guvernanţă regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismelor de guvernanţă şi a costurilor administrative (Sweco, 2010) [↑](#footnote-ref-12)
12. Hotărârea Guvernului nr. 43/2013 [↑](#footnote-ref-13)
13. Memorandum 4480/02.11.2012 [↑](#footnote-ref-14)
14. Sweco 2010, Raport referitor la resursele şi funcţiile structurilor, DG Regio p16 [↑](#footnote-ref-15)
15. ROF CIAP [↑](#footnote-ref-16)
16. Analiză Funcţională – Guvern Central, Banca Mondială 2010 [↑](#footnote-ref-17)
17. Analiză Funcţională – Guvern Central, Banca Mondială 2010 [↑](#footnote-ref-18)
18. Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012 [↑](#footnote-ref-19)
19. Raportul public al Curţii de Conturi pe anul 2011 [↑](#footnote-ref-20)
20. Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012 [↑](#footnote-ref-21)
21. analiza a acoperit numai FEDR şi FC şi a indicat un raport 1:2,9 al salariilor medii, cu diferenţe mai mari la nivelele managementului de top şi cu diferenţe mai mici pentru nivelele angajaţilor [↑](#footnote-ref-22)
22. Raportul public al Curţii de Conturi pe anul 2011 [↑](#footnote-ref-23)
23. Evaluarea sistemului de achiziţii publice din România, 2011 [↑](#footnote-ref-24)
24. Raport pilot privind indicatorii de rezultate 2014, DG Regio, Unitate de Evaluare, 2012 [↑](#footnote-ref-25)
25. http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docoffic/2014/working/result\_indicator\_pilot\_report.pdf [↑](#footnote-ref-26)
26. Raportul de evaluare a sistemelor electronice pentru schimb de informaţii, Beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene, Bucureşti, România, 16 mai 2013 [↑](#footnote-ref-27)
27. Analiză Funcţională – Guvern Central, Banca Mondială 2010 [↑](#footnote-ref-28)
28. Evaluarea intervențiilor şi a necesităților viitoare de consolidare a capacităților administrative și instituționale în contextul Fondului Social European, Monografie de ţară, România, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale şI Incluziune 2010 [↑](#footnote-ref-29)
29. Raportul este parte din proiectul Băncii Mondiale *Strengthening the Regulatory Impact Assessment Framework in Romania* finanţat din POAT 2007-2013 [↑](#footnote-ref-30)
30. Scoring: fully achieved =3; partially achieved, some improvements needed =2; partially achieved significant improvements needed = 1, not achieved = 0 [↑](#footnote-ref-31)
31. chestionarul a fost utilizat pentru a colecta informaţii pentru evaluarea paralelă privind sistemele electronice, pentru care 6 întrebări suplimentare au fost incluse în chestionar [↑](#footnote-ref-32)
32. se va nota faptul că aproximativ 10% dintre adresele beneficiarilor nu au fost valabile (probabil au fost modificate ulterior încheierii contractului de finanţare) [↑](#footnote-ref-33)
33. pe baza nivelelor de încredere şi exactitate AAPOR şi AMA generate prin http://www.surveysystem.com/sscalc.htm [↑](#footnote-ref-34)
34. Evaluare formativă a instrumentelor structurale în România, 2010; Prima Evaluare Ad hoc; Provocări ale capacităţii beneficiarilor instrumentelor structurale publice şi private, Raport Final din martie 2011; Evaluarea capacităţii administrative a regiunilor în sectorul de dezvoltare regională, 2011; Raport anual al Curţii de Conturi, 2011 [↑](#footnote-ref-35)
35. Prima Evaluare Ad hoc: Provocări ale capacităţii beneficiarilor instrumentelor structurale publice şi private, Raport Final martie 2011 [↑](#footnote-ref-36)
36. Prima Evaluare Ad hoc: Provocări ale capacităţii beneficiarilor instrumentelor structurale publice şi private, Raport Final martie 2011 [↑](#footnote-ref-37)
37. Evaluarea capacităţii administrative a regiunilor, 2011, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului [↑](#footnote-ref-38)
38. Managementul instituţiilor publice regionale şi de dezvoltare din România [↑](#footnote-ref-39)
39. RAI PO AT 2011 [↑](#footnote-ref-40)
40. toate RAI din 2011 [↑](#footnote-ref-41)
41. evaluare ad hoc: Provocări în capacitatea beneficiarilor publici şi privaţi ai instrumentelor structurale [↑](#footnote-ref-42)
42. Raportul public al Curţii de Conturi pe anul 2011 [↑](#footnote-ref-43)